ILMU NEGARA

Menyambut baik terbitnya buku yang berjudul ilmu negara sebuah konstruksi ideal negara hukum yang ditulis oleh saudara Muhammad Junaidi. Buku ini ditulis dengan kerangka dasar teori yang kuat dengan mencantumkan argumentasi yang logis dan mengalir disertai dengan contoh-contoh riil yang aplikatif serta mudah dipahami oleh berbagai pihak. Semoga buku ini bisa menjadi pembelajaran yang positif bagi masyarakat indonesia dan memberikan wawasan baru bagi generasi mendatang untuk menjadi masyarakat adil makmur sejahtera sesuai yang tercantum dalam pembuakaan UUD 1945. Oleh karena itu saya mengucapkan selamat berkarya pada saudara Muhammad Junaidi yang dengan ketekunan telah mampu menghasilkan buku yang berkualitas dan bermanfaat bagi masyarakat indonesia.

Drs. Hendardji Soepandji, SH
Mayor Jendral TNI (Purn)

Buku ilmu negara ini membahas tema-tema pokok secara komprehensif tentang negara, baik dari segi tujuan, fungsi, dan tipe-tipe negara, maupun konsep legitimasi kekuasaan, kedaulatan dan konstitusi. Oleh karenanya, buku ini sangat baik menjadi acuan bagi mahasiswa hukum serta politisi dan masyarakat umum yang ingin memahami ilmu negara.

Prof. Dr. Masykuri Abdillah
Guru Besar UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Banyak buku ilmu negara hanya membahas teori-teori tentang negara yang kering dan membosankan. Tetapi buku ini menarik karena di samping menulis Ilmu Negara dari sisi teori yang sifatnya statis dan kering, juga mengevaluasi dan menguraikan teori pada tataran kenyataan praktik bernegara pada masa sekarang. Ilmu negara menjadi menarik dan dinamis

Prof. Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H
Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013-2015

SETARA PRESS
KELOMPOK INTRANS PUBLISHING
Jl. Joyosuko Metro No. 42 Merjosari Malang
Telp. (+62)341 – 573650
Fax. (+62)341 – 588010
Email: redaksi.intrans@gmail.com (Pemaskahan)
intrans_malang@yahoo.com (Pemasaran)
www.intranspublishing.com

ISBN: 978-602-1642-80-1
9 786021 642801

MUHAMMAD JUNAIDI

ILMU NEGARA

ILMU NEGARA

Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum

PENGANTAR PROF. JIMLY ASSHIDIQIE, SH

MUHAMMAD JUNAIDI

Ilmu Negara

Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum

Muhammad Junaidi

Ilmu Negara

Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum

Setara Press
2016

Ilmu Negara
Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum

Copyright© April, 2016

Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia oleh Setara Press. Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

Ukuran: 15,5cm X 23cm ; Hal: xii ; 150

Penulis:
MUHAMMAD JUNAIDI

ISBN: 978-602-1642-80-1

Cover: Dino Sanggrha Irnanda; Lay Out: Nur Saadah

Penerbit:
Setara Press
Kelompok Intrans Publishing
WismaKalimetro
Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim
Telp. 0341-573650 Fax. 0341-588010
Email : redaksi.intrans@gmail.com
intrans_malang@yahoo.com
www.intranspublishing.com

Anggota IKAPI

Distributor:
Cita Intrans Selaras

Pengantar Ahli . . .

Bismillahirrahmanirrahim

Salah satu hal yang tidak bisa dilewatkan dalam membahas ilmu hukum adalah pembahasan tentang negara. Hubungan atas kajian ilmu negara sebagai bagian kajian penting ilmu hukum tentunya tidak bisa dilepaskan dari permasalahan pokok bahwa konsep dasar dalam pembentukan hukum tidak terlepas berbagai macam faktor yang ada dalam sebuah Negara, utamanya berkaitan dengan arah dan cara pandang negara dalam menjalankan fungsinya.

Berangkat dari itu semua, pembahasan ilmu negara bagi mahasiswa fakultas hukum menjadi sangat penting sekali utamanya berkaitan dengan peran dan fungsi negara dalam menjalankan ketertiban melalui instrumen hukum. Buku yang berjudul *Ilmu Negara*: *Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, secara utuh telah menggambarkan gagasan penulis yang secara cermat ditulis secara mengalir dan apa adanya dalam kaitannya pembahasan negara dan hukum.

Pembahasan yang dilakukan oleh penulis dalam buku ini mengalir dengan komunikatif dan cukup meyakinkan yang sangat jarang ditemukan dalam buku-buku lain. Karena itu, inisiatif saudara Junaidi ini sangat perlu diapresiasi dan dijadikan bahan bacaan yang berguna bagi para mahasiswa, dosen, dan masyarakat luas

Saya berharap banyak, buku teks yang sedang anda baca ini akan menjadi upaya dari pemenuhan kebutuhan para mahasiswa maupun masyarakat umum yang saat ini sangat membutuhkan bacaan-bacaan ilmiah berkaitan erat dengan pembahasan hukum. Adakalanya memang pemenuhan kebutuhan tersebut dimulai dengan dorongan-dorongan dari kami, bagi penulis muda seperti saudara Muhammad Junaidi untuk terus berkarya.

Dalam kesempatan ini saya mengucapkan selamat atas terbitnya buku yang berjudul *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum.* Semoga dapat menjadi rujukan bagi para mahasiswa dan masyarakat umum, serta motivasi bagi penulis-penulis lain untuk selalu berkarya.

Jakarta, 9 Nopember 2015

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie., SH
Guru besar Hukum Tata Negara/Ketua DKPP RI

Pengantar Penulis . . .

Negara merupakan simbol kekuatan suatu komunitas kelompok masyarakat yang telah mengukuhkan untuk bersatu, memiliki arti yang sangat satrategis dalam perannya menyejahterakan masyarakat. Tidak mustahil peran dari negara yang dalam hal ini diarahkan pada sebuah tindakan dari pemerintah acapkali dimintai pertanggungjawaban atas semua tindakan yang dibuatnya.

Mulai dari terbentuknya sebuah negara, adanya kemurnian ajaran untuk berorientasi pada sebuah pandangan yang jauh ke depan yaitu paham kesejahteraan harus ditanamkan sedemikian rupa. Adanya pandangan jauh ke depan tersebut bukan berarti mengesampingkan kepentingan saat ini, akan tetapi jauh kedepan berarti keyakinan akan suatu bentuk prospek yang lebih baik dari masa-masa sebelumnya.

Persoalan yang kemudian mengemuka dalam negara adalah ihwal praktik eksistensi dari sebuah legitimasi. Ketentuan formalitas dalam pembentukan negara tidak selalu menghadirkan bentuk negara yang dapat dikatakan layak dalam proses pendiriannya. Namun untuk masa saat ini adanya legitimasi yang kuat menjadi bentuk lain dari sebuah kekuatan negara yang dapat dikatakan ideal.

Adanya legitimasi yang kuat bukan terlahir dari proses secara alamiah. Legitimasi yang kuat tentunya sangat ditentukan pada sebuah indikator kemampuan sebuah negara mendesain sedemikian rupa bentuk negara dengan sistem yang berkarakter negara hukum. Buku ini sengaja lebih menekankan pengetahuan mahasiswa tentang negara hukum yang bukan hanya menitikberatkan pada standar formal lahirnya negara yaitu melalui syarat wilayah, rakyat, pemerintahan dan pengakuan dari negara lain, akan tetapi upaya memahami posisi dan peran strategis dari sebuah legitimasi yang ditopang penegakan keadilan dan kepastian hukum sebagai indikator negara ideal.

Hal lain yang akan cukup menarik dibahas dalam buku ini adalah upaya menjabarkan kehadiran negara sebagai bentuk dari proses panjang. Kehadiran negara bukan sekedar nampak dari adanya upaya seremonial deklarasi, akan tetapi lebih dilihat pada sebuah proses panjang yang nantinya akan menentukan watak dan karakteristik negara dalam menjalankan bentuknya.

Akhir kata, semoga buku yang anda pegang ini dapat bermanfaat dan dapat menguatkan pemahaman tentang posisi negara sebenarnya dan bentuk ideal dari sebuah negara yang menjadi cita-cita masyarakat. Terima kasih sebesar-besarnya bagi para pihak-pihak yang telah memberikan kontribusi atas terbitnya buku ini semoga amal baik anda dapat memberikan yang terbaik bagi generasi saat ini dan lebih utama lagi generasi pada masa yang akan datang.

Penulis

Pengantar Penerbit . . .

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 amandemen ke-4 secara tegas menyatakan bahwa, "Negara Indonesia adalah negara hukum". Ketetapan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdiri di atas landasan hukum, di mana hukum diposisikan sebagai aturan main tunggal dalam menjalani kehidupan dan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam konsep negara hukum, kekuasaan negara berdasar pada hukum. Supremasi hukum (*supremacy of law*) dalam hal ini harus mencakup tiga formulasi besar yakni, keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Sehingga adanya supremasi hukum itu semakin mempertegas bahwa *standing position* dari hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara ialah menjadi pengontrol, pengendali dan pemandu kehidupan masyarakat, dengan tujuan agar terwujud tatanan kehidupan berbangsa, bernegara yang terselimuti dengan rasa aman, tertib, berkeadilan, dan ditambah dengan adanya jaminan kepastian hukum serta perlindungan terhadap hak mendasar dari segenap warga negara. Berkenaan dengan konflik-konflik yang terjadi di negeri misalnya, hukum hendaknya mengambil peran sebagai penyelesai konflik yang terjadi

antara subjek hukum, dengan memandang semua warga negara di mata hukum adalah sama kedudukannya.

Konsepsi ideal inilah yang ada dalam negara kita Indonesia. Namun, bagaimana realita yang ada kini? Konsepsi prihal negara hukum dengan seperangkat tujuan mulia untuk kesejahteraan rakyat sering kali harus gugur di atas tangan segelintir orang (kuasa plutokrasi) yang mengangkangi hukum kita dengan seenaknya. Keadilan serupa dengan pasar yakni bisa dijualbelikan dengan polesan sedikit pola tawar menawar harga atas kepentingan penguasa. Asas kemanfaatan kian hari kian berubah yakni yang beruang lah yang bisa memanfaatkan hukum, sementara yang miskin marginal jelas asing nasibnya. Ihwal kepastian hukum juga sama saja, hukum bisa dipastikan memihak golongan kaya raya, jutawan lagi hartawan, yang jika golongan mereka perlu ratusan hektar tanah dibebaskan tanpa riskan, dan bisa saja puluhan rumah digusur untuk digantikan dengan gedung hunian kelas berpunya. Sementara rakyat miskin-lemahnya dipaksa pasrah dengan ilusi kepastian.

Untuk menepis kuasa plutokrasi di tengah negara demokrasi saat ini, perlu kiranya segenap warga negara dari berbagai elemen memahami sejauhmana peran negara memberikan perlindungan dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara tanpa memandang apa kedudukannya dan apa warna kulitnya.

Untuk itu buku ini hadir di hadapan pembaca, guna memberikan pencerahan kembali tekait hadirnya negara beserta apa saja yang menjadi landasannya. Agar pemahaman mengenai negara yang berdasarkan hukum kembali kepada marwah kemuliaannya. Hukum dalam negara kembali berdiri sesuai mandat supremasinya yakni dengan kembali menggali pemahaman radikal dan mendasar tentang negara dengan konstruksi ideal negara hukum.

Penerbit

Daftar Isi

Pengantar Ahli __ v
Pengantar Penulis __ vii
Pengantar Penerbit __ ix
Daftar isi __ xi

Bagian 1: Pendahuluan __ 1
A. Pengertian negara dan ilmu negara __ 1
B. Ruang lingkup kajian ilmu negara __ 6
C. Analisa logis, kritis dan radikal dalam memahami negara __ 8

Bagian 2: Hakikat Negara dan Penyimpangannya __ 11
A. Teori fungsi negara __ 11
B. Hakikat lahirnya negara __ 18
C. Penyimpangan negara __ 22

Bagian 3: Unsur-unsur Terbentuknya Negara __ 25
A. Sejarah Kuno Pembentukan Negara __ 25
B. Sejarah klasik pembentukan negara __ 30
C. Sejarah modern pembentukan negara __ 34
D. Karakter dan faktor kuat pembentukan Negara __ 40

Bagian 4: Tipe-tipe Negara __ 44
A. Teori tipe-tipe negara __ 44
B. Tipologi Negara kekuasaan __ 51
C. Tipologi Negara hukum __ 53

Bagian 5: Kekuasaan dan Legitimasi Kekuasaan __ 61
A. Teori kekuasaan dalam Negara __ 61
B. Legitimasi kekuasaan dalam negara __ 71
C. Pergeseran kekuasaan dalam negara __ 73

Bagian 6: Kekuasaan Hukum dalam Negara __ 79
A. Teori Kekuasaan Hukum __ 79
B. Pengukuhan kekuasaan dalam Negara __ 86

Bagian 7: Konstitusi Negara __ 93
A. Pengertian Konstitusi negara __ 93
B. Sumber-sumber Konstitusi negara __ 100

Bagian 8: Kedaulatan Negara __ 112
A. Pengertian kedaulatan __ 112
B. Pentingnya kedaulatan sebuah negara __ 116
C. Doktrin atas kedaulatan negara __ 118

Bagian 9: Supremasi Hukum dalam Negara __ 120
A. Doktrin supremasi hukum dalam negara __ 120
B. Karakteristik Supremasi hukum dalam negara __ 124
C. Elemen-elemen penggerak supremasi hukum dalam negara __ 129

Bagian 10: Hubungan Antarnegara __ 133
A. Doktrin hubungan antar negara __ 133
B. Teori hubungan antar negara __ 136

Bagian 11: Doktrin Kedudukan Rakyat dalam Negara __ 139
A. Teori kedudukan rakyat __ 139
B. Kekuasaan rakyat atas negara __ 142

Glosarium __ 145
Index __ 147
Daftar Pustaka __ 148
Riwayah Hidup Penulis __ 150

BAGIAN SATU

PENDAHULUAN

A. Pengertian Negara dan Ilmu Negara

Ketergantuan manusia dalam menjalani hidup antara satu dengan yang lain, telah memberikan peluang terjadinya interaksi yang secara alamiah membentuk komunitas di suatu wilayah. Baik wilayah tersebut hanya berupa daratan maupun wilayah tersebut juga meliputi daratan dan lautan.

Komunitas yang diuraikan di atas kemudian menjadi landasan dasar dari terbentuknya sebuah Negara. Oleh karenanya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 amandemen ke 4 (Empat) secara tegas dalam dalam Bab I Bentuk dan Kedaulatan Pasal 1 ayat 1 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Karakteristik yang ada dalam Negara kesatuan merupakan bentuk lain yang dicoba untuk memberikan kesatuan bagi sebuah Negara yang dulunya memang belum terbentuk sebuah Negara, kemudian akibat interaksi secara ilmiah yang melahirkan struktur kekuatan yang diikat melalui sebuah ikatan sistem kesatuan sebuah negara.

Zaman Yunani kuno dan Romawi tidak mengenal peristilahan Negara atau *State.* Hal ini menurut Kansil (2OO4), karena di Yunani, ukuran wilayahnya yang kecil dan lebih menekankan kepada

pemilikan hak dan bukan pada keunggulan dalam ketaatan. Begitu pula di Romawi yang merupakan *a closed corporation* dan penduduknya memelihara budak-budak (mengenal perbudakan). Di Romawi lebih dikenali istilah *civitas* atau *res publica,* kemudian disebut *imperium* dan beberapa istilah lainnya yang berbeda dengan *state* (Mansyur Semma, 2008;3).

Secara teknis pengertian Negara memiliki perbedaan yang signifikan di setiap masanya. Ambillah contoh ketika Aristoteles yang hidup tahun sebelum Masehi memberikan pengertian Negara dalam buku *Politica* dengan perumusan yang masih mengikat pengertian Negara hanya sebatas wilayah yang kecil yang sekarang disebut *polis* (Moh Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1994; 47). Pandangan dari Aristoteles tersebut berangkat dari bentuk Negara yang ketika itu masih bersifat hasil dari hubungan antarwarga masyarakat.

Berbeda dengan abad ke tujuh belas yang melahirkan tiga sarjana terkemuka yang kemudian mendefinisikan negara sebagai badan atau organisasi hasil dari perjanjian masyarakat. Definisi Negara yang diartikan sebagai badan hasil dari perjanjian masyarakat dikemukakan oleh Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) dan Rousseau (1712-1778) (Moh Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1994;51). Definisi Negara menurut Thomas Hobbes, John Locke dan Rousseau tersebut merupakan gambaran bahwa terbentuknya Negara pada masanya terlahir akibat sebuah perjanjian masyarakat akibat dari keadaan alamiah (*statue of nature*) yang kemudian perjanjian tersebut memiliki kekuatan hukum dalam perjanjiannya.

Keadaan ilmiah inilah menurut Hobbes yang mendorong setiap individu berusaha untuk mencari hasrat "kebahagiaan" sehingga mau tidak mau individu akan masuk dalam konflik dan ketika tidak adanya pemimpin atau penguasa, konflik ini pun akan meluas. Locke menyatakan keadaan alamiah diatur oleh hukum moral yang dapat ditegakkan oleh individu. Ia menambahi dengan anggapan bahwa pada awalnya tidak terjadi kelangkaan justru keadaan yang melimpah. Sedangkan Rousseau setuju dengan Locke bahwa Hobbes keliru ketika beranggapan bahwa kondisi alamiah terjadi akibat kelangkaan barang, namun ia juga menolak gagasan moral memiliki peran dalam kondisi alamiah. Ia menyatakan rasa sayang dan empati alamiah akan mencegah terjadinya konflik, yang juga bermaksud bahwa

kita tidak bisa mendiskripsikan bagaimana "manusia alamiah" berperilaku hanya mengacu pada pengelihatan kita terhadap manusia beradab (*Jonathan Wolff,* 2013;51-52).

Jika kita bandingkan pengertian Negara di atas antara pemikiran Aristoteles dengan tiga sarjana terkemuka, akan tampak bahwa karakter dan sistem Negara yang terbangun dari kedua definisi tersebut berbeda karena kondisi dan bentuk negara secara nyata pada masa pemikir pun masing-masing berbeda. Sehingga, di sinilah dapat disimpulkan bahwa definisi negara bisa disesuaikan dengan kondisi yang ada pada masanya.

Beberapa pengertian negara secara umum lainnya yang dapat penulis uraikan disini adalah sebagai berikut:

1. Roger H. Soltau

   "Negara adalah alat *agency* atau wewenang/*authority* yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama.

2. Harold J. Laski

   "Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena memunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalau cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun oleh asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat" (*The state is a society which is in integrated by possesing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is part of the society. A society is a group of human beings living together and working together for the satisfaction of their mutual wants. Such a society is a state when the way of life to which both individuals and associations must conform is defined by a coercive authority binding upon them all*).

3. Miriam Budiardjo

   "Negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dan warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangannya melalui penguasaan (kontrol) monopolistis dan

kekuasaan yang sah" (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994;55-57).

4. Menurut Prof Sumantri

   Negara adalah suatu organisasi kekuasaan oleh karenanya dalam setiap organisai yang bernama negara selalu kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang memunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada siapapun juga yang bertempat tinggal di dalam wilayah kekuasaannya (Inu Kencana Syafiie, 1994;16).

5. Menurut Prof Kranenburg

   Negara adalah suatu sistem dan tugas-tugas umum dan organisasi-organisasi yang diatur, dalam usaha negara untuk mencapai tujuannya, yang juga menjadi tujuan rakyat masyarakat yang diliputi, maka harus ada pemerintah yang berdaulat (Inu Kencana Syafiie, 1994;16).

6. Menurut Prof Hoogerwerf

   Negara adalah suatu kelompok yang terorganisasi, yaitu suatu kelompok yang memunyai tujuan-tujuan yang sedikit banyak dipertimbangkan, pembagian tugas dan perpaduan kekuatan-kekuatan. Anggota-anggota kelompok ini para warga negara, bermukim di suatu daerah tertentu, negara memiliki di daerah ini kekuasaan tertinggi yang diakui kedaulatannya. Ia menentukan bila perlu dengan jalan paksa dan kekerasan, batas-batas kekuasaan dan orang-orang dan kelompok dalam masyarakat di daerah ini. Hal ini tidak menghilangkan kenyataan bahwa kekuasaan negara pun memunyai batas-batas, umpamanya disebabkan kekuasaan dan badan internasional dan supra nasional. Kekuasaan negara diakui oleh warga negara dan warga negara lain, dengan kata lain kekuasaan tertinggi disahkan wewenang tertinggi. Maka ada suatu pimpinan yang diakui oleh negara, yaitu pemerintahan (Inu Kencana Syafiie, 1994;16).

Peristilahan kelahiran negara sendiri diterjemahkan dari kata-kata asing *Staat* (bahasa Belanda dan Jerman); *State* (bahasa Inggris); *Etat* (bahasa Prancis) yang memiliki makna dan definisi yang berbeda di tiap negara. Konon, peristilahan tersebut, berasal dan kata *Lo Stato* yang mula-mula digunakan dalam abad ke-15 di Eropa Barat.

Istilah *Lo Stato* berasal dari bahasa Italia yang pada awalnya, digunakan untuk menyebutkan pihak yang diperintah *(dependent).* Anggapan umum yang diterima bahwa kata *staat, state* ataupun *etat,* dialihkan dan kata bahasa latin *status* atau *statum.* Secara *etimologis* kata *status* dalam bahasa Latin klasik adalah suatu istilah yang abstrak yang menunjukkan keadaan yang tegak dan tetap atau sesuatu yang memiliki sifat-sifat yang tegak dan tetap (Mansyur Semma, 2008;2-3).

Lahirnya negara, seperti halnya yang terjadi pada era kemerdekaan Indonesia. Definisi negara tidak bisa hanya didefinisikan pada sebuah ikatan perjanjian oleh masyarakat. Definisi negara pada era kemerdekaan membutuhkan bukan hanya perjanjian, akan tetapi juga pengakuan negara lain kejelasan dalam wilayah negara, adanya penduduk dan legitimasi pemerintahan. Di sini jelas sekali bahwa berkenaan dengan definisi negara memang seharusnya setiap masa terdapat penyesuaian dengan kebutuhan sesuai kondisi dan kebutuhan.

Model dan bentuk pengertian negara yang demikian kemudian melahirkan adanya definisi Negara yang akan berubah-ubah setiap masa. Perubahan tersebut nantinya juga dapat terjadi pada masa yang akan datang. Pada masa yang akan datang, pengertian Negara tidak hanya yang penulis definisikan yaitu suatu wilayah dengan penduduk yang memiliki kesamaan paham untuk membentuk pemerintahan dengan didukung pengakuan dari negara lain, akan tetapi bisa juga ditambah lagi dengan adanya istilah pengakuan dari lembaga internasional (seperti contohnya Perserikatan Bangsa-Bangsa).

Praktik inilah yang telah terjadi di Palestina. Kebutuhan untuk mendapatkan pengakuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa menjadi kewajiban yang harus (wajib) dimiliki dan menjadi penting adanya karena dengan pengakuan Perserikatan Bangsa-Bangsa tersebut Negara menjadi benar-benar dianggap ada dan penindasan yang dilakukan oleh Negara lain menjadi tidak dibenarkan.

Definisi Negara yang pada prinsipnya bersifat dinamis bertolak belakang dengan pengertian ilmu Negara yang bersifat statis. Ilmu Negara lebih cenderung di artikan sebagai ilmu pengetahuan yang menyelidiki asas-asas pokok, pengertian-pengertian pokok dan masalah-masalah yang berhubungan dengan negara.

Disini yang perlu digaris bawahi dalam pengertian ilmu negara adalah pada posisi pengertian ilmu pengetahuan sebagai landasan

dari ilmu Negara. Pengertian ilmu Negara adalah hasil pemikiran manusia yang obyektif yang disusun secara sistematis. Suatu pengetahuan semata-mata belum merupakan suatu ilmiah oleh karena syarat pertama yaitu syarat obyektif, oleh karena ilmu pengetahuan mengejar kebenaran yang diterima umum. Syarat kedua adalah syarat sistematis oleh karena hubungan antar pengertian yang diperolehnya tidak boleh bercerai-berai melainkan satu kesatuan yang erat (Moh Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1985;7).

Pengaruh dari perubahan definisi negara tidak akan berpengaruh terhadap pengertian dari ilmu Negara karena sifat dari ilmu dalam kajian Negara bersifat obyektif dan sistematis. Sifat obyektif dan sistematis tersebut menjadikan ilmu negara memiliki definisi yang tidak dapat berubah-ubah dan selalu dapat menyesuaikan dengan kondisi.

B. Ruang lingkup kajian ilmu Negara

Berbicara dengan ruang lingkup ilmu negara, tentunya perlu ditempatkan pada bab awal untuk mempertegas posisi dan kedudukan fungsi dari kajian ilmu negara. Negara sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari lahirnya sistem yang ada dalam masyarakat ini nantinya akan menjadi tolak ukur keberhasilan negara tersebut, yang mana negara tersebut memiliki misi untuk keberlangsungan masyarakatnya.

Di antara hal-hal pokok yang akan dibahas atau menjadi objek kajian dalam ilmu Negara sebagai berikut:

1. Mengenai asal mula negara
2. Mengenai hakikat negara
3. Mengenai bentuk Negara (Soehino, 1996;7-8).

Mengenai asal mula negara berarti bukan asal mula, atau terbentuknya suatu negara yang kongkret seperti Negara Indonesia, Negara Jepang, Negara Inggris yang dimaksud. Tetapi ialah *asal mula* atau *terbentuknya* atau *terjadinya* sesuatu yang dinamakan negara, negara dalam pengertian yang umum, abstrak dan universal tadi. Dengan inilah kita nantinya hanya membayangkan bagaimana negara tersebut ada (Soehino, 1996;7).

Kehadiran negara sebagai bentuk kekuasaan yang terstruktur dan sistematis dalam mengusung suatu bentuk idea atau gagasan tentunya tidak bisa ada secara tiba-tiba. Latar belakang yang secara historis menjadi bentuk lain dari kajian terpenting dalam negara nantinya bagaimana mengarahkan variabel-variabel dalam negara tersebut untuk mewujudkan missi dan visi yang telah ada.

Di sini peran dan perhatian dalam membahas asal mula negara menjadi sangat penting, mengingat "asal mula" berarti kita dapat mengetahui beberapa manfaat sekaligus:

a. Manfaat mengetahui proses sejarah suatu negara dibentuk;
b. Manfaat mengetahui bagaimana bangunan ideologi sebuah negara terbentuk;
c. Manfaat mengetahui kekuatan sebuah negara nantinya ketika terjadi konflik dapat menyelesaikan dengan mudah;
d. Manfaat sistem pertahanan yang ada dalam sebuah negara; dan yang terakhir adalah
e. Manfaat untuk memastikan landasan dasar dalam meletakkan sistem pemerintahan yang nantinya digunakan sebagai bentuk lain dari suatu pola bernegara.

Kesemua manfaat tersebut tentunya mengarah pada kajian terkait dengan asal mula negara tersebut dan akan membantu kita dalam mengetahui bagaimana negara nantinya dalam menjaga eksistensinya tanpa harus mengikuti secara langsung keberadaan negara pada masa yang akan datang. Asal mula suatu negara dalam hal ini akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan sebagai pola memprediksikan kondisi negara.

Dalam hal hakikat negara akan lebih mudah kita memahami negara, akan lebih mudah kita memahami alasan berdirinya sebuah negara sebagai sebuah atau suatu sistem. Pada masa Yunani kuno dan Romawi, negara terbentuk tidak bersifat alamiah tanpa adanya keadaan yang melatarbelakanginya. Baik keadaan yang dimaksud adalah cara pandang suatu komunitas masyarakat atau cara pandang yang dalam hal ini disebut sebagai sebuah ideologi.

Seperti halnya yang terjadi dan menjadi latar belakang/hakikat berdirinya Negara Indonesia. Indonesia menjadi negara tidak terlepas dari cara pandang dan ideologi masyarakatnya yang melihat adanya

kemerdekaan merupakan langkah yang lebih tepat dibandingkan dengan penjajahan yang terjadi baik dilakukan oleh Belanda maupun Jepang. Adanya penjajahan inilah yang dianggap tidak mampu menyejahterakan masyarakat pribumi ketika itu, sehingga kemerdekaan merupakan jalan satu-satunya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang lebih mengakomodasi kepentingan masyarakat.

Sehingga, di sinilah kita bisa menarik benang merahnya bahwa hakikat Negara Indonesia didirikan tidak terlepas pada sebuah upaya untuk memacu menjadi sebuah negara kesejahteraan *(Welfare State)*. Negara kesejahteraan tersebut tertuang dalam ketentuan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang di antaranya menyatakan:

> Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Inti kesejahteraan umum adalah perwujudan yang diinginkan dalam setiap pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Baik tentang pendidikan, kebebasan berpendapat dan lain-lain sebagainya merupakan bagian dari upaya memaksimalkan adanya kesejahteraan umum.

Berkaitan dengan manfaat kajian hakikat Negara, penulis merangkum beberapa manfaat yang dapat ditemukan dalam mempelajari negara dari sudut pandang hakikat sebagai berikut:

1. Manfaat memahami latar belakang sebuah negara terbentuk;
2. Menfaat ide pokok atau gagasan terbentuknya suatu negara;
3. Manfaat memahami cara pandang dalam negara yang dijadikan dasar pembentukannya;
4. Manfaat memahami sejarah sebuah negara sebagai bahan evaluasi untuk memajukan negara;
5. Manfaat memahami apakah sudut pandang hukum atau kekuasaan yang dijadikan sarana memajukan rakyat.

C. Analisa Logis, Kritis dan Radikal dalam Memahami Negara

Ilmu negara sebagai sebuah kajian dalam ilmu hukum memiliki peranan yang strategis dalam memahami hukum secara utuh.

Berangkat dari pemahaman ilmu negara, kita dapat melakukan pengujian atas kewenangan sebuah negara dalam menunjukkan eksistensinya. Oleh karena itu sifat analisa dalam memahami kajian dalam ilmu negara tidak hanya bersifat logis, akan tetapi juga kritis dan bahkan bisa jadi diperbolehkan secara radikal.

Dalam analisa secara logis seseorang dapat menggunakannya sebagai upaya untuk mengukur kekuatan sebuah argumentasi yang merupakan hasil dari sebuah konklusi apakah benar-benar dikatakan layak sebagai bentuk kajian yang bersifat komprehensif dalam memahami teori sebuah negara. Analisa logis di sini tentunya sangat penting karena setiap model atau bentuk sebuah konsep yang berkaitan dengan negara seringkali untuk mengukurnya harus sesuai dengan keadaaan sosiologis yang ada. Keadaan sosiologis yang ada dalam hal ini juga dapat diartikan didasarkan pada sebuah fakta-fakta empirik yang terjadi di lapangan.

Terdapat beberapa catatan dalam memahami sifat logis. Di sini kemudian klasifikasi sebuah analisa secara logis dapat dimanfaatkan secara baik apabila di antaranya memiliki indikator sebagai berikut:

1. Adanya bukti atas argumentasi dengan menunjukkan bukti yang nyata. Baik itu dalam bentuk perilaku, benda maupun dalam bentuk lain yang sekiranya dapat dikatakan abstrak atau kongkret yang nantinya dapat dikatakan menjadi dasar dibenarkannya sebuah argumentasi;
2. Adanya nilai-nilai historis yang karenanya ditemukan hubungan antar satu masalah dengan masalah yang lainnya sehingga berangkat dari itu semua akan terjalinnya kesinambungan dan atau penguatan sebuah teori berkaitan dengan masalah ilmu negara.
3. Adanya landasan dasar dari argumentasi, yang landasan tersebut dapat dijadikan batu pijakan sebuah argumentasi. Landasan dasar dari sebuah argumentasi ini berdasarkan pada sebuah teori tentang negara yang tentunya teori tersebut sudah teruji.

Uraian atas analisa bersifat logis dalam memahami ilmu negara di atas sangat berbeda dengan sifat berfikir secara kritis. Salah satu titik tekan dalam berfikir kritis adalah adanya sifat untuk mengetahui secara mendalam dari adanya argumentasi atau gagasan berkaitan dengan ilmu negara. Berfikir kritis acapkali dilakukan mene-

mukan daya dukung kebenaran melalui pertanyaan-pertanyaan yang bersifat menguji. Dalam hal ini kemudian dapat dipertegas kembali bahwa kedalaman pertanyaan menjadi indikator sifat kritis yang dilakukan. Baik itu teori, konsep ataupun opini kesemuanya membutuhkan analisa secara kritis.

Sedangkan berfikir radikal adalah melalui proses pengujian secara serampangan atas semua hal yang dilihat dan semua hal yang dijadikan argumentasi dalam memahami ilmu negara. Acapkali dalam berfikir radikal ini kita tidak dapat mengontrol analisa kita, akan tetapi belum tentu sebuah analisa secara radikal (tidak bisa terkontrol) kemudian dapat dikatakan tidak bisa menemukan jawaban yang berkualitas. Tentunya hal ini jika merujuk pada sebuah praktik analisa pada ilmu negara, yang mana sifat sebuah analisa yang radikal kadangkala dibutuhkan, guna mencari sebuah pemahaman yang sulit.

Baik analisa secara logis, kritis maupun radikal di atas tentunya sedikit banyak akan membantu kita dalam memahami kajian ilmu negara yang kadangkala membutuhkan kedalaman dalam menemukan jawaban-jawaban yang bersifat rasional dan pasti. Selain itu, dalam bentuk analisa tersebut juga dapat digunakan sebagai alat untuk menguji sebuah argumentasi baik berbentuk konsep yang membutuhkan pengujian atau berbentuk teori yang tentunya juga membutuhkan pengujian atas eksistensi daripada teorinya.

BAGIAN DUA

HAKIKAT NEGARA DAN PENYIMPANGANNYA

A. Teori Fungsi Negara

Negara sebagai bagian dari institusi yang terbesar memiliki fungsi yang besar pula dalam mewujudkan tatanan sistem yang dibangunnya agar berjalan maksimal. Dalam hal ini kemudian, secara umum adanya tujuan negara merupakan landasan dasar terbentuknya negara. Baik maupun buruk, tentunya tujuan negara tersebut menjadikan dasar negara itu ada dan terbentuk.

Teori tentang negara di antaranya dikembangkan oleh Wirjono, yang mendefinisikan negara dalam tiga cara yang saling mengikat dan baginya juga menjadi tujuan dan keberadaan negara. Ia menyatakan, "Negara adalah sebuah masyarakat besar tertentu, negara adalah sebuah wilayah tertentu dan negara adalah sebuah pemerintahan". Wirjono menandaskan tentang tiga tujuan keberadaan suatu negara. Dalam hal ini, ia tidak mengatakan bahwa negara itu secara jelas memiliki seperangkat tujuan yang melandasi keberadaannya. Namun, bahwa dalam berdirinya suatu negara, selalu ada tujuan tertentu yang dikejar atau coba untuk dicapai oleh negara tersebut (Mansyur Semma, 2008;15).

Lebih lanjut dalam bukunya *Politica*, Aristoteles mengatakan bahwa negara itu merupakan suatu persekutuan yang memunyai

tujuan tertentu. Cara berpikir yang bersifat analitis dalam bukunya *Ethica* dilanjutkan dalam bukunya *Politica* untuk dapat menerangkan asal mula dan perkembangan negara. Menurut Aristoteles negara terjadi karena penggabungan keluarga-keluarga menjadi suatu kelompok yang lebih besar, kelompok itu bergabung lagi hingga menjadi desa. Dan desa bergabung lagi, demikian seterusnya hingga timbul negara, yang sifatnya masih merupakan suatu kota atau *polis*. Desa yang sesuai dengan kodratnya adalah desa yang bersifat genealogis, yaitu desa yang berdasarkan keturunan. Dengan demikian menurut Aristoteles adanya negara itu sudah menurut atau berdasarkan kodrat. Manusia sebagai anggota keluarga menurut kodratnya tidak dapat dipisahkan dan negara. Sebab manusia itu adalah suatu makhluk sosial atau *Zoonpoliticon*, maka dan itu tidak dapat dipisahkan dan masyarakat atau negara. Pada dasarnya manusia itu sendiri merupakan binatang atau dewa, ia menjadi baik karena pergaulannya di dalam masyarakat, atau di dalam negara, sebab dasar negara adalah keadilan. Kemudian dan padanya timbul kebutuhan yang bersifat kebendaan untuk dapat mencapai kebahagiaan. Bahwasannya Aristoteles memandang kesusilaan itu sebagai bagian daripada kehidupan negara, adalah karena ia beranggapan bahwa negara itu hanya dapat mencapai kebahagiaan yang sempurna di dalam dan karena persekutuan negara. Yang dimaksudkan disini adalah hanya kebahagiaan keduniawian saja, kebahagiaan akhirat tidak disinggung-singgung. Sedangkan kebahagiaan seseorang sangat tergantung pada kebahagiaan Negara (Soehino, 1996;24-25).

Dalam pandangan Aristoteles ini kita mencoba diyakinkan pada sebuah proses di mana kondisi masyarakatlah yang menjadi tolak ukur dari tujuan berlangsungnya negara. Masyarakat menjadi faktor terbentuknya negara sekaligus masyarakatpun menjadi keberlakuan dari fungsi-fungsi yang terdapat dalam negara.

Keberadaan negara, seperti organisasi pada umumnya di mana organisasi tersebut didirikan untuk memudahkan anggotanya (rakyat) dalam mencapai tujuan bersama atau Cita citanya. Negara merupakan sebuah organisasi yang memunyai tujuan tertentu. Sebagai organisasi kekuasaan, maka ketentuan mengenai tujuan dan cita negara menjadi sangat penting, karena pada hakikatnya tujuan dan cita negara adalah untuk menentukan bagaimana cara mengatur

dan menyusun negara yang bersangkutan, termasuk menyusun program-program yang ditujukan kepada masyarakatnya. Susunan itu diperlukan guna memberikan arah yang jelas terhadap sebuah cita-cita yang akan dituju oleh masyarakat yang berada dalam negara tersebut. Tidak mudah menyamakan pandangan masyarakat, karena di dalam masyarakat terdiri banyak golongan agama, ras, etnis dan suku. Namun itu konsekuensi yang harus dijalankan demi terciptanya keinginan bersama (Muhtar Said, 2013;120).

Keberlakuan fungsi dalam negara dapat dilihat dari 2 (dua) aspek kekuasaan. Klasifikasi negara sesuai dengan fungsi kekuasaan yang diberlakukan tersebut sebagai berikut:

1. Negara di mana semua fungsi atau kekuasaan negara itu dipusatkan pada satu organ. Negara yang demikian ini adalah negara yang melaksanakan sistem absolut. Kemudian organnya itu sendiri bagaimanakah sifatnya, maksudnya organ negara itu, yaitu organ negara yang tertinggi, dipegang atau dilaksanakan oleh beberapa orang. Hal ini terdapat tiga kemungkinan, yaitu:
   a. Organ itu dapat bersifat tunggal, artinya organ yang tertinggi, serta kekuasaan negara yang tertinggi di dalam negara itu, hanya dipegang atau dilaksanakan oleh satu orang tunggal. Negara ini disebut monarki.
   b. Organ itu dapat bersifat beberapa orang, artinya organ yang tertinggi, serta kekuasaan negara yang tertinggi di dalam negara itu, dipegang dan atau dilaksanakan oleh beberapa orang. Negara itu disebut aristokrasi atau oligarki.
   c. Organ itu dapat bersifat jamak, artinya organ itu pada prinsipnya dipegang atau dilaksanakan oleh seluruh rakyat. Negara ini disebut demokrasi.

      Dengan demikian, maka kalau sistemnya itu, yaitu sistem absolutisme digabungkan atau dikombinasikan dengan sifat daripada organnya, akan kita dapatkan:

      1) Monarki absolut. Yaitu negara di mana fungsi-fungsi atau kekuasaan negara itu dipusatkan pada satu organ, sedangkan organnya itu sendiri hanya dipegang oleh satu orang tunggal saja.

2) Aristokrasi atau oligarki absolut. Yaitu negara di mana fungsi-fungsi atau kekuasaan negara itu dipusatkan pada satu organ, sedangkan organnya itu sendiri dipegang oleh beberapa orang.
3) Demokrasi absolut. Yaitu negara di mana fungsi-fungsi atau kekuasaan negara itu dipusatkan pada satu organ, sedangkan organnya itu sendiri pada prinsipnya dipegang oleh seluruh rakyat. Negara ini juga disebut demokrasi murni

2. Negara di mana fungsi-fungsi atau kekuasaan-kekuasaan negara itu dipisah-pisahkan, pemisahan kekuasaan ini biasanya yang dianut adalah ajaran daripada Montesquieu, kemudian masing-masing kekuasaan itu diserahkan atau didistribusikan kepada beberapa organ. Sedangkan dalam hal ini yang penting atau yang menentukan adalah bagaimanakah sifat hubungan organ-organ itu satu sama lain. Khususnya sifat hubungan antara organ perundang-undangan dengan organ pelaksanaan yaitu pemerintah. (sifat hubungan antara badan legislatif dengan badan eksekutif) Oleh karena tergantung daripada inilah sifat atau sistem pemerintahannya, sedangkan sistem dari pada pemerintahan inilah yang selanjutnya akan menentukan bentuk daripada negaranya. Dimaksudkan dengan sifat daripada hubungan antara organ-organ tersebut ialah, apakah organ-organ tersebut satu sama lain dapat saling memengaruhi ataukah tidak. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas negara yang melaksanakan sistem pemisahan kekuasaan ini dapat diklasifikasikan menjadi:
   a. Negara yang melaksanakan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau secara sempurna. Artinya masing-masing organ tersebut tidak dapat saling memengaruhi, khususnya antara badan legislatif dengan badan eksekutif. Sebagai contoh misalnya Amerika Serikat, disini kekuasaan perundang-undangan ada pada kongres, sedangkan kekuasaan pelaksanaan atau pemerintahan ada pada Presiden, dan di dalam konstitusinya dinyatakan dengan tegas pemisahan antara kedua kekuasaan tersebut, yang satu sama lain tidak dapat memengaruhi. negara ini disebut negara dengan sistem pemerintahan Presidensil.
   b. Negara yang melaksanakan sistem pemisahan kekuasaan, dan masing-masing organ pemegang kekuasaan tersebut,

khususnya antara badan legislatif dengan badan eksekutif, dapat saling memengaruhi, atau saling berhubungan. Sifat hubungan antara kedua badan atau organ ini adalah bersifat politis, maksudnya kalau kebijaksanaan badan yang satu tidak mendapatkan persetujuan dan badan yang lain, badan tersebut dapat dibubarkan. Negara ini disebut negara dengan sistem Parlementer.

c. Negara yang melaksanakan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi pada prinsipnya badan eksekutif itu hanya bersifat sebagai badan pelaksanaan atau badan pekerja saja dan pada apa yang telah diputuskan oleh badan legislatif. Dan disertai dengan pengawasan atau kontrol secara langsung dan rakyat, yaitu dengan sistem referendum. Negara ini disebut negara dengan sistem referendum(Soehino, 1996;188-190).

Sebagaimana dijelaskan di atas, fungsi atau tujuan yang ada dalam sebuah negara menjadi penentu dari terbentunya negara. Baik dalam bentuk Monarki absolut, Aristokrasi atau oligarki absolut maupun Demokrasi absolut, negara dituntut untuk memerankan fungsinya sebagaimana ideologi yang dianutnya dalam menjalankan karakter yang dimiliki sejak pembawaannya. Oleh karena itulah dalam menjalankan fungsi negara, kecenderungan memperkuat kekuasaan melalui jalur kekuatan militer menjadi suatu jalan satu-satunya yang tercepat. Kekuatan militer disini dapat kita lihat dari beberapa negara yang dikatakan negara kuat sejak masa perang dunia berakhir, mengharuskan mereka memperkuat kekuatan militernya demi eksistensi sebutan negara besar di mata negara-negara lain. Diantara negara yang dimaksud adalah Amerika Serikat, Tiongkok (Cina), Rusia, Korea Selatan dan negara-negara lainnya.

Menurut Shang dengan karakteristik inilah yang kemudian dianalogikan sebagai tujuan adanya negara adalah untuk membentuk kekuasaan. Untuk pembentukan kekuasaan ini ia mengatakan ada perbedaan tajam mengenai hubungan antara negara dengan rakyat. Perbedaan ini diartikan sebagai perlawanan/kebalikan satu terhadap yang lainnya. Shang Yang mengatakan kalau orang ingin membuat negara kuat dan berkuasa, maka ia harus membuat rakyatnya lemah lagi miskin dan sebaliknya, jika orang hendak membuat rakyatnya kuat dan makmur ia harus menjadikan negaranya lemah.

"*A weak people means a strong state and a strong means a weak people therefore a country, wich has the right way, in concerned with weakening the people*" (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994;73).

Untuk membuat negara kuat dan senantiasa kuat, satu satunya jalan ialah tentaranya yang kuat, sederhana dan sanggup menghadapi segala bahaya. Menurut Yang, kebudayaan adalah melemahkan rakyat karena kebudayaan itu rakyat tidak berani berperang lebih-lebih karena ilmu pengatahuan rakyat tidak berani mati. Oleh karena itu untuk menjadikan negara kuat, rakyat dibuat lemah. Nampak ajaran dan Shang Yang ini *kontradiktif* yang menganggap hal-hal seperti kebudayaan, moral, ilmu pengetahuan di mana kesemuanya itu sangat berharga sekali bagi manusia dianggap sebagai penyakit-penyakit yang merugikan rakyat (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994;74).

Berkaitan dengan yang dikatakan oleh Shang Yang ini kemudian kita dapat mengindikasikan bahwa fungsi negara dapat dijalankan dengan baik apabila memang kekuatan militer dalam mendukung kekuasaan dapat dijalankan dengan baik. Terbukti sekali praktik dalam bentuk Monarki absolut, Aristokrasi atau oligarki absolut maupun Demokrasi absolut memang semuanya membutuhkan kekuatan kekuatan militer untuk menjadikan berjalannya fungsi negara.

Di pihak lain, fungsi dan tujuan dan keberadaan negara itu sendiri tak lepas dan tiga proposisi yang ditandaskan oleh Wirjono, yaitu adanya masyarakat tertentu, wilayah tertentu, dan pemerintahan berwibawa yang menjalankan roda aturan pada masyarakat yang bermukim di dalam negara. Masyarakat tertentu ini terdiri atas individu manusia, yang masing-masing berkepentingan untuk mendapatkan kehidupan yang tenteram dan berbahagia, dengan cukup sandang dan pangan, tempat yang layak, dan terhindar dari gangguan, baik dalam maupun dari luar negara itu. Namun, Wirjono melanjutkan bahwa bila keadaan masyarakat sudah seperti itu, maka negara tidak diharapkan lain lagi, dan dapat disimpulkan bahwa tujuan adanya negara adalah tercapainya keadaan masyarakat yang amat baik ini (Mansyur Semma, 2008;15-16).

Lebih lanjut jika kita merujuk pada aspek hukum, maka yang perlu dipahami adalah adanya fungsi yang dijalankan oleh hukum di dalam masyarakat yang tidak lain merupakan eksistensi kebera-

daan negara. Fungsi yang dapat dijalankan oleh hukum di dalam masyarakat dipertegas dengan dua hal yaitu; *pertama* sebagai sarana kontrol sosial dan *kedua* sebagai sarana untuk melakukan *"social engineering"*. Sebagai sarana kontrol sosial maka hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada di dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya. Di dalam peranannya yang demikian ini hukum hanya mempertahankan saja apa yang telah menjadi sesuatu yang tetap dan diterima di dalam masyarakat atau hukum sebagai penjaga status quo. Tetapi di luar itu hukum masih dapat menjalankan fungsinya yang lain, yaitu dengan tujuan untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat. Perundang-undangan dapat dilihat sebagai suatu aktifitas yang bersifat formal juridis. Dalam pandangan ini maka ia dilihat sebagai suatu aktifitas untuk merumuskan secara tertib, menurut prosedur yang telah ditentukan, apa yang menjadi kehendak masyarakat. Dengan demikian maka ukuran-ukuran yang dipakai untuk menilai pekerjaan lembaga perundang-undangan adalah bersifat normatif, yaitu apakah ia berkesesuaian dengan norma-norma hukum yang mengatur tentang kegiatanya. Tetapi ia dapat pula didekati dan sudut sosiologi, yang terutama melihat kedudukan dan peranan yang diberikan oleh masyarakat kepada lembaga tersebut. Dengan demikian, maka akan diamati hubungan timbal balik antara lembaga dan aktivitas perundang-undangan dengan masyarakat di mana ia berada (Sadjipto Rahardjo, 1980;117).

Secara keseluruhan, apa yang menjadi pembahasan dalam ilmu negara tentunya akan berpijak pada masalah atau faktor efektifitas kelembagaan negara dalam menjalankan fungsinya. Melalui pemahaman ilmu negara tentunya kita dapat menguji efektifitas amanat yang telah menjadi pijakan utama dalam mendirikan bangsa kita semisal yaitu yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, apakah efektif atau tidak. Amanat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang dimaksud sebagai berikut:

UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
PEMBUKAAN
(Preambule)

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

B. Hakikat Lahirnya Negara

Plato telah menulis dalam bukunya *Politeia* tentang corak negara yang sebaiknya atau bentuk negara yang ideal. Perlu diterangkan bahwa Ilmu Negara pada zaman Plato merupakan cakupan dan seluruh kehidupan yang meliputi *Polis* (negara kota). Karena itu Ilmu Negara diajarkan sebagai *Civics/Staatsburgerlijke opvoeding* yang masih merupakan sosial moral dan differensiasi ilmu pengetahuan pada

waktu itu belum ada. Dalam bukunya itu segala soal yang berhubungan dengan negara kota atau *polis* dicakup sekaligus dan tidak diterangkan apa yang dimaksud dengan negara itu dan ia hanya menggambarkan negara-negara dalam bentuk ideal. Dalam uraiannya selanjutnya ia menyamakan negara dengan manusia yang memunyai tiga kemampuan jiwa yaitu:

1. Kehendak
2. Akal pikiran
3. Perasaan (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994;16).

Sesuai dengan tiga kemampuan jiwa yang ada pada manusia tersebut, maka di dalam negara juga terdapat tiga golongan masyarakat yang memunyai kemampuannya masing-masing. Golongan yang *pertama* disebut golongan yang memerintah, yang merupakan otaknya di dalam negara dengan mempergunakan akal pikirannya. Orang-orang yang mampu memerintah adalah orang yang memunyai kemampuan, dalam hal ini seorang raja yang berfilsafat tinggi. Golongan *kedua* adalah golongan ksatria/prajurit dan bertugas menjaga keamanan negara jika diserang dari luar atau kalau keadaan di dalam negara mengalami kekacauan. Mereka hidup di dalam asrama-asrama dan menunggu perintah dan negara untuk tugas tersebut di atas. Golongan ini dapat disamakan dengan kemauan dan hasrat manusia. Golongan *ketiga* adalah golongan rakyat biasa yang disamakan dengan perasaan manusia. Golongan ini termasuk golongan petani dan pedagang, yang menghasilkan makanan untuk seluruh penduduk. Pada saat itu orang menganggap bahwa golongan ini termasuk golongan yang terendah dalam masyarakat (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994;17).

Gagasan Plato di atas bukan ingin menyamakan antara negara dan manusia, akan tetapi ingin mengadopsi keberadaan manusia dalam tatanan sistem negara yang sangat memengaruhi. Keberadaan kehendak manusia adalah menjadi keharusan dihadirkan oleh negara, keberadaan akal pikiran manusia adalah menjadi keharusan dihadirkan oleh negara dan keberadaan perasaan manusia adalah menjadi keharusan dihadirkan oleh negara.

Gagasan Plato di atas kemudian diterjemahkan oleh Aristoteles. Seperti juga Plato, Aristoteles pun beranggapan bahwa negara itu

dimaksudkan untuk kepentingan warga negaranya, supaya mereka itu dapat hidup baik dan bahagia. Jadi menurut Aristoteles negara itu merupakan suatu kesatuan, yang tujuannya untuk mencapai kebaikan yang tertinggi, yaitu kesempurnaan dari manusia sebagai anggota daripada negara. Dengan demikian Aristoteles telah menjadi seorang realistis, sedangkan kalau Plato adalah seorang idealistis. Hal yang demikian ini akan dapat kita pahami, bila kita melihat, dan memperhatikan keadaan, yaitu bahwa Plato menciptakan filsafatnya itu dalam keadaan alam demokrasi, di mana orang selalu mencari jalan untuk mencapai keadilan. Sedangkan kalau Aristoteles menciptakan filsafatnya itu dalam keadaan alam kerajaan dunia, di mana rakyat yang dulunya merdeka itu dikuasai oleh seorang penguasa asing yang memerintah dengan kekuasaan tak terbatas. Jadi dengan demikian seandainya unsur etis yang harus merupakan dasar untuk pikiran yang universalitas tentang negara dan hukum itu dijadikan bagian daripada Ilmu Negara, maka hal itu harus pula dijadikan ukuran bagi perbuatan-perbuatan juga bagi pemerintah (penguasa). Hal ini kiranya akan tidak mungkin, karena akan dilarang oleh penguasa dan kerajaan yang absolut itu, lebih-lebih jika kekuasaan pemerintahan yang ada itu merupakan kekusaan asing. Maka dan situ sistematik buku Aristoteles adalah sangat berlainan dengan sistematik buku Plato (Soehino, 1996: 24).

Kranenburg juga memiliki pendapat yang serupa dengan Plato dan Aristoteles. Mengenai pendapatnya tentang negara, Kranenburg mengatakan bahwa negara itu pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Jadi menurut Kranenburg terlebih dahulu harus ada sekelompok manusia yang memunyai kesadaran untuk mendirikan suatu organisasi, dengan tujuan untuk memelihara kepentingan dan kelompok tersebut. Maka di sini yang primer, artinya yang terpenting dan yang terlebih dahulu harus ada, itu adalah kelompok manusianya. Sedangkan negara itu adalah sekunder, artinya adanya itu menyusul kemudian. Dan adanya itu hanya dapat kalau berdasarkan atas suatu kelompok manusia yang disebut bangsa (Soehino, 1996;142).

Gagasan inilah yang kemudian banyak dianut oleh pemerintah sekarang dengan melahirkan konsep negara kesajahteraan yang pada

intinya menginginkan sebuah arah yang jelas atas terbentuknya negara dari sebuah keberpihakan untuk menyejahterakan manusia. Pengingkaran atas keberpihakan oleh negara kepada manusia tersebut akan menghasilkan adanya kekuasaan tak terbatas. Berangkat dari sinilah tata kelola organisasi sangat penting dalam mewujudkan sebuah cita-cita bernegara.

Rockman (1989) mengajukan setidaknya tiga konsepsi tentang tugas dan peranan dari negara, yakni;

1. Suatu sistem pembuatan kebijaksanaan yang otoritatif yang biasa juga disebut dengan *decision making state*.
2. Pemberi barang kolektif dan distribusi atau sering disebut dengan *production state*.
3. Penyimpan, pencipta dan perantara kepentingan masyarakat atau disebut dengan *intermediary state* (Mansyur Semma, 2008; 117).

Keberadaan negara, seperti organisasi pada umumnya dimana organisasi tersebut didirikan untuk memudahkan anggotanya (rakyat) dalam mencapai tujuan bersama atau cita-citanya. Negara merupakan sebuah organisasi yang memunyai tujuan tertentu. Sebagai organisasi kekuasaan, maka ketentuan mengenai tujuan dan cita-cita negara menjadi sangat penting, karena pada hakikatnya tujuan dan cita negara adalah untuk menentukan bagaimana cara mengatur dan menyusun negara yang bersangkutan, termasuk menyusun program-program yang ditujukan kepada masyarakatnya. Susunan itu diperlukan guna memberikan arah yang jelas terhadap sebuah cita-cita yang akan dituju oleh masyarakat yang berada dalam negara tersebut. Tidak mudah menyamakan pandangan masyarakat, karena di dalam masyarakat terdiri banyak golongan agama, ras, etnis dan suku. Namun itu konsekuensi yang harus dijalankan demi terciptanya keinginan bersama (Muhtar Said, 2013; 120).

Penyamaan persepsi dalam setiap warga negara inilah yang kemudian diatur di dalam hukum sebuah negara. Hakikat negara hukum inilah yang kemudian di analisa oleh Plato sebagai bentuk yang maksimal dari negara. Bentuk negara yang maksimal dapat dicapai yaitu disebut sebagai negara hukum. Dalam negara hukum semua orang tunduk kepada hukum termasuk juga penguasa atau raja yang kadang-kadang dapat juga bertindak sewenang-wenang (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994; 17).

Sistem negara yang diatur dengan hukum jelas akan bermuara pada terwujudnya sebuah negara yang memang benar-benar mampu mengilustrasikan sebuah tujuan yang ingin diharapkan secara jelas dalam negara. Diantara tanda terwujudnya negara yang memihak bagi terwujudnya kesejahteraan individu yang didukung oleh sistem hukum sebagai berikut;

1. Adanya kekuasaan yang hadir dan dijalankan berdasarkan perintah hukum.
2. Adanya sistem ideologi negara yang diarahkan pada konsep negara hukum, bukan kekuasaan.
3. Adanya kelahiran hukum yang didasarkan pada kehendak masyarakat.

Indikator di atas akan menjadi acuan akan hakikat negara. Disini kemudian dapat dinyatakan bahwa prinsip negara hukum melahirkan idiom yang khas bahwa bangsa yang beradab adalah bangsa yang menjalani fungsi hukumnya secara merdeka dan bermartabat. Merdeka dan bermartabat berarti dalam penegakan hukumnya wajib berpihak pada keadilan, yaitu keadilan untuk semua. Sebab, apabila penegakan hukum dapat mengaplikasikan nilai keadilan, tentulah penerapan fungsi hukum tersebut dilakukan dengan cara berfikir secara filosofis (Muhammad Erwin, 2013; 132).

C. Penyimpangan Hakikat Negara

Ilustrasi atas hakikat dan fungsi negara di atas telah mendorong kita untuk memahami negara baik dari unsur logis maupun alamiahnya terbentuknya negara. Seraya tidak ingin membenarkan pemikiran Plato secara keseluruhan, menurut Plato, puncak daripada bentuk negara itu adalah Aristokrasi; ini adalah bentuk negara di mana pemerintahannya dipegang oleh para cerdik pandai dan yang dalam menjalankan pemerintahannya itu berpedoman pada keadilan. Di sinilah para budiman itu memerintah sesuai dengan pikiran keadilan. Segala sesuatu ditujukan untuk kepentingan bersama, agar keadilan dapat merata (Soehino, 1996; 18).

Namun, perlu diberikan garis bawah bahwa dalam sistem Aristokrasi, keberlangsungan suatu negara ditentukan oleh sebuah subjek kekuasaan yang menjalankan sistem bernegara. Kekuasaan disini memiliki berbagai macam arti dan ciri khas sesuai dengan pegangannya.

Oleh ahli sosiologi, kekuasaan biasanya diartikan sebagal suatu kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada orang lain. Dengan demikian, dalam konsep tentang kekuasaan itu, dominasi dari seseorang terhadap atau atas orang lain, merupakan ciri yang utama. Suatu masyarakat yang tatanannya semata-mata didasarkan pada hubungan kekuasaan yang demikian itu menampilkan suatu organisasi yang didasarkan pada: *struktur kekuasaan.* Kekuasaan sering disebut-sebut sebagai sumber kekuatan yang menggerakkan dinamika masyarakat. Hal ini disebabkan oleh karena kekuasaan merupakan sesuatu yang selalu dikejar-kejar orang, baik pada peringkat individu maupun sosial. Pada peringkat individu ia berupa dorongan untuk menguasai harta, benda, mendapatkan kekuasaan dan sebagainya. Keberhasilan dan usaha tersebut sepenuhnya tergantung dari diri dan kemampuan individu bersangkutan. Pada peningkat sosial, berupa perjuangan kelompok-kelompok, kelas-kelas dalam masyarakat untuk mendapatkan kekuasaan, sehingga menimbulkan pelapisan-pelapisan dan dengan demikian struktur kekuasaan dalam masyarakat (Sadjipto Rahardjo, 1982; 160-161).

Negara sebagai alat kekuasaan untuk menindas dan menguasai golongan yang lain akan lenyap dan berubah menjadi masyarakat yang tidak bernegara dan tidak berkelas. Disini Ajaran yang paling terkenal adalah ajaran Marx yang disebut *sosialisme ilmiah* yaitu suatu sosialisme yang telah memperoleh penilaian sebagai ilmu pengetahuan karena ajarannya mengandung kebenaran bagi kaum *komunis.* Pendapat Marx selanjutnya "adalah suatu keharusan dari perkembangan sejarah bahwa masyarakat akan menuju sosialisme yang dipimpin oleh diktator proletar" (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994; 22-23).

Berangkat dari sinilah kemudian dapat disimpulkan bahwa penyimpangan dari hakikat negara terjadi akibat adanya penggunaan kekuasaan yang tidak proporsional. Tan Malaka memunyai perbedaan dengan Michel Foucault terkait dengan kekuasaan dalam suatu organisasi, terutama orgarnisasi dalam bentuk negara. Jika Foucault mengartikan kekuasaan ada dimana-mana bukan milik sang pemimpin organisasi namun Tan Malaka memunyai pendapat lain terkait dengan kekuasaan di dalam organisasi adalah absolut. Perbedaan pandangan tersebut terjadi, karena padangan Foucault

itu pandangan yang masuk dalam filsafat kontemporer yang berbeda masa dengan massa Tan Malaka yang penuh dengan gerakan-gerakan dalam membentuk suatu pergerakan yang identik dengan penerapan program-program secara otoriter, karena kondisi yang masih labil. Jika kondisi suatu wilayah yang masih labil maka dibutuhkan sikap otoriter yang bisa menstabilkan keadaan (Muhtar Said, 2013; 119).

Di sini kemudian, prinsip yang terjadi dalam sebuah negara dapat disimpulkan bahwa hukum membutuhkan kekuasaan, tetapi Ia juga tidak bisa membiarkan kekuasaan itu untuk menunggangi hukum. Dengan pengutaraan seperti itu kita melihat dengan jelas persoalan yang kita hadapi sekarang, yaitu, hubungan antara hukum dan kekuasaan (Sadjipto Rahardjo, 1982; 160).

Jika kedua hubungan antara hukum dan kekuasaan dijadikan sarana yang tepat untuk menjembatani tercapainya keinginan, walhasil kebutuhan rakyat untuk senantiasa terjamin oleh sebuah sistem yang dihadirkan dalam sebuah negara juga akan terealisasi dengan mudah. Penyimpangan hakikat negara tentunya akan menjadikan tidak terjaminnya kesejahteraan masyarakat, sedangkan kekuasaan akan berlaku menjadi sebuah simbol yang diwujudkan selalu menang dan selalu kuat dalam sebuah negara melebihi kepentingan rakyat.

BAGIAN TIGA

UNSUR-UNSUR TERBENTUKNYA NEGARA

A. Sejarah Kuno Pembentukan Negara

Tidak ada suatu kepastian tentang kapan terbentuknya negara. Akan tetapi secara umum terbentuknya negara tidak bisa terlepas dari masa-masa yang terjadi pada saat Yunani Kuno memiliki era kejayaanya dimana terbentuknya polis-polis yang menjadi cikal bakal mulainya sejarah pemikiran tentang negara dan hukum dari bangsa Yunani kuno. Disini kemudian dapat dikatakan bahwa bangsa Yunani kuno dianggap memiliki peradaban yang modern di bandingkan era sebelumnya.

Setelah Raja Pericles wafat pada tahun 429 SM di Athena, lalu mulailah berkuasa radikalisme, demokrasi menjadi masalah bagi banyak orang, dan meminta pemecahan dengan segera. Dari itu, maka timbullah jaman filsuf-filsuf Yunani yang besar. Banyak pemuda-pemuda minta ketegasan dan pimpinan, oleh karena mereka sebentar lagi akan mengambil bagian dalam pemerintahan negara, banyak orang yang hendak memenuhi keinginan itu semata-mata untuk kepentingan ini sendiri saja. Kemudian datanglah mereka –para sofis– menawarkan jasa mereka, siap sedia menguraikan hal-hal yang didengar asal saja mereka diberi imbalan jasa yang layak. Negeri asal mereka kebanyakan adalah Asia-kecil, yaitu daerah perbatasan

dan peradaban Timur dan Yunani. Nama mereka, ialah kaum Sofis, tetapi sayang mereka kemudian akan mendapatkan nama yang buruk, karena cara berpikir mereka (Soehino, 1996; 13).

Ibarat kata mutiara dari Raden Ajeng Kartini yaitu habis gelap terbitlah terang, hal itulah yang juga terungkap pada masa-masa yunani ketika muncul kelahiran negara. Kehadiran negara pada masa yunani kuno tidak bisa terlepas dari bagaimana pembentukan negara sebagai bagian dari era kegelapan yang sebelumnya terjadi.

Keadaan itu, menurut sejarah kenegaraan, terjadi mula-mula pada bangsa Yunani kuno dalam abad ke V SM yaitu di Athena. Jadi bangsa Yunani kuno-lah yang pertama-tama memulai mengadakan pemikiran tentang negara dan hukum, adanya kebebasan berpikir dan mengeluarkan pendapat secara kritis dan jujur dimulai pada bangsa Yunani kuno. Kalau demikian apakah kiranya yang menyebabkan adanya keadaan demikian itu?. Banyak faktor-faktor yang memengaruhinya, yaitu:

1. Adanya sifat agama yang tidak mengenal ajaran Tuhan yang ditetapkan sebagai kaidah (*kanon*).
2. Keadaan geografi negara tersebut yang menjuruskan kepada perdagangan dan perantauan sehingga bangsa Yunani sempat bertemu dan bertukar pikiran dengan bangsa-bangsa lain.
3. Bentuk negaranya, yaitu Republik-Demokrasi, sehingga rakyat memerintah sedikit dengan tanggung-jawab sendiri.
4. Kesadaran bangsa Yunani sebagai suatu kesatuan.
5. Semuanya itu (nomor 1 sampai dengan 4) menjadikan orang-orang bangsa Yunani sebagai orang-orang ahli pemikir dan bernegara (Soehino, 1996; 12-13).

Berangkat dari sinilah kemudian dapat dijelaskan dan dapat pula disimpulkan bahwa adanya negara dapat kita mulai pada masa Yunani Kuno dimana sistem negara sudah terbentuk yang ditandai adanya pola pikir yang ada dalam masyarakat. Pola pikir inilah yang kemudian pada masa-masa selanjutnya negara dapat dikatakan terbentuk sedikit demi sedikit disebut dengan era baru peradaban negara.

Pada masa yunani kuno, bentuk negara Yunani kuno masih merupakan suatu Polis. Terjadinya itu mula-mula hanya merupakan

benteng di sebuah bukit, yang makin lama makin diperkuat. Kemudian orang-orang lain yang juga ingin hidup dengan aman, ikut menggabungkan diri bertempat tinggal di sekeliling benteng itu, minta perlindungan keamanan, maka dengan demikian benteng itu dapat semakin meluas. Kelompok inilah yang kemudian dinamakan Polis. Jadi negara pada waktu itu tidaklah lebih daripada suatu kota saja. Organisasi yang mengatur hubungan antara orang-orang yang ada di dalam Polis itu, tidak hanya mempersoalkan organisasinya saja, tetapi juga tentang kepribadian orang-orang di sekitarnya. Maka dalam keadaan yang demikian ini sebetulnya tidak ada kepribadian daripada orang-orang yang ada di dalam Polis itu, karena di dalam segala hal selalu dicampuri organisasi yang mengatur Polis. Oleh karena itu Polis dianggap identik dengan masyarakat, dan masyarakat dianggap identik dengan negara (organisasi) yang masih berbentuk Polis itu (Soehino, 1996; 15).

Keberadaan Polis tersebut tentunya sangat memengaruhi terjalinnya komunikasi yang intens dalam masyarakat pada masa Yunani tersebut. Dalam komunikasi yang intens tersebut bersifat teratur karena konsep keteraturan yang dimaksud mengingat adanya intervensi organisasi besar yang mencampurinya secara aktif.

Karakter intervensi organisasi inilah yang kemudian menjadi pemikiran dari pakar ilmu negara yang diantaranya menegaskan bahwa, suatu negara harus memiliki pemerintah (organisasi), baik seorang atau beberapa orang yang mewakili warganya sebagai badan politik serta hukum di negaranya, dan pertahanan wilayah negaranya. Pemerintah dengan kedaulatan yang dimilikinya merupakan penjamin stabilitas internal dalam negaranya, disamping juga untuk penjamin kemampuan untuk memenuhi kewajibannya dalam pergaulan internasional. Pemerintah, inilah yang mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam rangka mencapai kepentingan nasional negaranya, baik itu di dalam negaranya dalam rangka mempertahankan integritas negaranya, maupun di luar negaranya melaksanakan politik luar negeri untuk suatu tujuan tertentu (Muhtar Said, 2013; 102-103).

Keteraturan organisasi dalam negara tersebut yang kemudian juga melahirkan adanya gagasan Aristoteles yang mendeskripsikan peradaban negara secara komplit. Aristoteles melihat negara lebih riil. Dalam menyiapkan bukunya yang berjudul *Politica,* ia meng-

adakan penyelidikan terlebih dahulu terhadap 158 konstitusi-konstitusi yang berlaku dalam polis-polis di Yunani. Suatu bukti bahwa ia telah meninggalkan cara bekerja dan gurunya (Plato) yaitu mempergunakan *metode deduktif* dan *metode empiris.* Dalam bukunya ia telah membedakan 3 bentuk negara yang sempurna itu, tugas negara adalah menyelenggarakan kepentingan umum, akan tetapi kenyataan yang ada ialah bentuk kemerosotan karena penyelewengan pihak penguasa (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994; 17).

Tabel 1.3
Bentuk Negara dan Kemerosotannya

No	Bentuk Sempurna	Bentuk Kemerosotan
1	Monarki	Despotik, Tirani
2	Aristokrasi	Oligarki, Plutokrasi
3	Politeia	Demokrasi

Pada jaman Yunani kuno dan Romawi kuno, lahir teori klasik yang dipelopori oleh ahli-ahli pemikir besar negara dan hukum antara lain Plato, Aristoteles, Polybius yang membagi bentuk negara/ pemerintah menjadi tiga dengan bentuk perubahannya sebagal berikut:

a. Menurut Plato, monarki berubah menjadi Tirani. Aristokrasi berubah menjadi Oligarki. Demokrasi berubah menjadi anarki;
b. Menurut Aristoteles, monarki berubah menjadi Tirani. Aristokrasi berubah menjadi Oligarki. Republik Konstitusionil berubah menjadi Demokrasi;
c. Menurut Polybius, monarki berubah menjadi Tirani. Aristokrasi berubah menjadi Oligarki. Demokrasi berubah menjadi Oklokrasi (kepentingan kelompok) (S. Haryono DKK, 2000; 2-3).

Dibandingkan dengan model terbentuknya negara pada era yunani dan romawi, keberadaan dan kelahiran negara tidak bisa digeneralisir sama dengan wilayah-wilayah lain semisal pada zaman era lahirnya negara Islam. Negara dapat pula lahir karena keberadaan seorang manusia yang memiliki kemuliaan yang lebih tinggi dan manusia lainnya dalam masyarakat. Kemuliaan yang dimaksud oleh Ibn Khaldun, tidak terbatas pada sifat kenabian atau kebaikan murni seorang manusia. Pemimpin negara dapat saja muncul, karena

ia memiliki kekuasaan dan kekuatan yang berlebih untuk mengendalikan yang lain. Kemuliaan dapat saja merujuk pada keberanian, keikhlasan, garis keturunan yang suci, kekuatan, dan lain-lain yang dapat menjadikan seseorang memiliki kedudukan dan tempat yang lebih tinggi dari warganegara lainnya. Kerasulan Muhammad SAW yang membawanya membentuk negara Islam di tanah Arab, di satu sisi adalah karena kemuliaan yang dimilikinya. Di sisi lain, hal yang terdapat pada pendirian Muawiyah dan keturunannya, Dinasti Abbassiyah atau kerajaan Turki-Utsmani juga tidak berbeda dari konsep itu. Namun, ia menolak adanya pandangan umum yang dianut oleh banyak pemikir politik muslim pada masa itu, dengan meletakkan unsur agama sebagai pilar bagi lahirnya negara. Dalam hal ini Ibn Khaldun menolak menghubungkan asal mula kelahiran negara dengan *syari'ah* yang diperintahkan Allah melalui salah seorang manusia (Mansyur Semma, 2008; 5).

Adanya model bentuk yang berbeda tajam antara negara Islam dengan model negara barat memunculkan pandangan baru yang disebut pandangan Theokrasi. Pandangan Theokrasi dapat dijumpai diabad pertengahan pandangan seperti ini diadopsi dan dapat dilihat pada pemikiran Santo Agustinus (354-430M) yang mengemukakan adanya dua macam Negara, yang *pertama* disebut dengan Negara Allah (*Civitas Dei*) dan lebih sering disebutnya sebagai negara surgawi. *Kedua*, negara sekuler *(Civitas Terrena)* dan lebih sering disebutnya sebagai *negara diaboli.* Allah yang memiliki kebesaran dan kemuliaan dalam penciptaan, telah menciptakan negara Allah yang pada hakikatnya meliputi seluruh ciptaannya. Negara surgawi itu telah diciptakan sebelum penciptaan manusia. Bahkan sesungguhnya, Negara surgawi itu telah lebih dulu ada sebelum alam semesta mewujud. Negara Allah adalah terang, yang diciptakan Allah tatkala ia menciptakan Malaikat dalam terang itu sendiri. Namun, beberapa Malaikat itu meninggalkan terang dan oleh kebodohan mereka sendiri, lalu memilih kegelapan serta meninggalkan hidup yang penuh dengan yang abadi. Benih-benih terbentuknya negara sekuler, mulai tersemai sejak penyelewengan para malaikat, yaitu ketika beberapa malaikat itu meninggalkan terang dan memilih kegelapan. Negara duniawi itu memanifestasikan dirinya ketika manusia yang pertama jatuh ke dalam dosa. Rasa cinta-diri manusia, menjadi dasar pertama yang diperlukan bagi hadirnya negara sekuler(Mansyur Semma, 2008;6-7).

B. Sejarah Klasik Pembentukan Negara

Pada pembentukan negara yaitu fase ke-dua yang penulis dapat klasifikasikan pada era klasik, maka terbentuknya negara tidak lain berkat adanya indikator kesadaran masyarakat atas pembentukan suatu komunitas. Dalam wujud yang nyata atas argumentasi keberadaan negara pada era klasik maka kita dapat merujuk dari pendapat Marx.

Marx tidak membenarkan pendapat Hegel yang melihat hubungan negara dan sudut alam cita-cita, tetapi ia melihat hubungan masyarakat sebagai suatu kenyataan. Sebagai dasar untuk menentukan negara menurut pendapat Marx adalah negara kelas. Ajarannya tentang Ilmu Negara terdapat dalam bukunya yang berjudul *Das Kommunistische Manifest* pada tahun 1848. Menurut Marx negara akan tetap ada sebagai suatu organisasi akibat dari suatu penjelmaan dan sejarah dan sebagai hasil dari kehidupan manusia itu sendiri jika kemajuan-kemajuan dalam proses produksi dan pembagian kerja terdapat dan selama hak milik memegang peranan yang penting. Sejak itu negara disebut sebagai negara kelas, dan juga berlaku bagi negara proletar jika negara borjuis diganti oleh negara proletar tersebut, setelah kaum proletar merebut kekuasaan dan kaum kapitalis. Tetapi negara ini lama-kelamaan akan hilang dengan ditiadakannya hak milik terhadap alat-alat produksi yang sebelumnya ada pada tangan suatu kelas ekonomi di dalam masyarakat (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994; 22).

Negara menjadi alat kekuasaan untuk menindas dan menguasai golongan yang lain akan lenyap dan berubah menjadi masyarakat yang tidak bernegara dan tidak berkelas. Ajaran Marx disebut *sosialisme ilmiah* yaitu suatu sosialisme yang telah mendapatkan penilaian sebagai ilmu pengetahuan karena ajarannya ter sebut terdapat nilai kebenaran bagi kaum *komunis*. Pendapat Marx berikutnya "adalah suatu keharusan dari perkembangan sejarah bahwa masyarakat akan menuju sosialisme yang dipimpin oleh diktator proletar" (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994; 22-23).

Dari pandangan tersebut di atas dapat dinyatakan pada era klasik sangat berbeda dengan era di mana kebutuhan masyarakat belum tertata. Kebutuhan negara dalam era klasik didasarkan pada kebutuhan fundamental yaitu kehidupan yang bersifat pasti. Namun bentuk kesadaran yang dimaksud dalam hal ini belum terbentuk sesuai dengan

struktur yang ideal. Munculnya golongan atau kelas-kelas menjadikan kelompok yang memiliki kepentingan secara struktural mampu memainkan peran yang signifikan dalam upaya pembentukan negara.

Secara umum, ide dasar dalam model dan bentuk negara pada posisi zaman klasik sesuai dengan pemikiran Plato. Dalam pandangan Plato, sebelum Plato mengemukakan ajarannya tentang bentuk-bentuk negara, didahului dengan mengemukakan suatu pertanyaan. Ilmu Negara itu pertama-tama harus mengemukakan suatu soal yang bersifat kesusilaan, keadilan agar manusia dapat mencapai kebahagiaan. Dan satu soal yang diajukan oleh plato ialah: dapatkah orang jahat itu berbahagia? karena meskipun di mana-mana telah diajarkan tentang kesusilaan, kebajikan, keadilan, toh tentu masih ada orang yang tidak mau melaksanakannya, yang meskipun demikian, orang-orang jahat itu sendiri dapat juga menganjurkan kepada orang-orang lain untuk berbuat baik. Ingat saja akan kata pepatah; sapu itu kotor, tetapi dapat juga untuk membersihkan (Soehino, 1996; 17-18).

Berangkat dari pemikiran Plato yang demikian, sedikit banyak disimpulkan, pada era klasik terdapat kecenderungan bahwa era negara sudah tidak hanya berorientasi pada kekuasaan pihak-pihak tertentu, melainkan kecenderungannya adalah terwujudnya kebahagiaan. Lebih jauh terhadap pemecahan soal yang diajukan Plato itu dapat dicari dan diketemukan uraiannya mengenai bentuk-bentuk negara. Menurut Plato ada lima macam bentuk negara yang sesuai dengan sifat-sifat tertentu daripada jiwa manusia. Bentuk daripada sesuatu negara itu tidak dapat hidup (bertahan) kekal, oleh karena sifat-sifat jiwa manusia, yang merupakan dasar-dasar kehidupan yang prinsipil, yang dijalankan sejauh mungkin itu merubah keadaan mereka menjadi buruk, dan akhirnya memusnahkan mereka sendiri (Soehino, 1996; 18). Sifat dari jiwa manusia yang dimaksud dalam hal ini adalah adanya kehendak, akal pikiran dan perasaan.

Dalam ajarannya Plato juga mengadakan penggolongan orang-orang yang ada di dalam negara itu atas tiga golongan. ini berhubungan dengan pendapatnya mengenai asal mula negara, yaitu bahwa negara terjadi karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam yang tidak mungkin dipenuhi tanpa orang itu mengadakan kerjasama. Dan sini lalu ditarik persamaannya antara

sifat-sifat negara dengan sifat-sifat manusia, yang menghasilkan tiga macam sifat, yaitu:

1. Sifat kepandaian (pikiran),
2. Sifat keberanian, dan
3. Sifat akan adanya kebutuhan yang beraneka macam (Soehino, 1996;21).

Tiga sifat inilah yang menghasilkan atau mengakibatkan timbulnya tiga golongan orang-orang di dalam negara khayalan Plato, yaitu:

1. Golongan penguasa. Golongan penguasa ini adalah golongan yang memerintah, yang mana golongan ini hendaknya terdiri dari orang-orang yang pandai, ahli-ahli pikir dan ahli-ahli filsafat
2. Golongan tentara. Golongan tentara ini adalah golongan yang menjaga keselamatan negara, yang harus mendapatkan didikan khusus untuk menjalankan tugasnya itu.
3. Golongan pengusaha atau pekerja. Golongan pengusaha atau pekerja ini adalah golongan yang berniat memenuhi kebutuhan-kebutuhan benda atau material daripada orang-orang yang hidup di dalam Negara (Soehino, 1996; 21).

Menurut Plato, dalam memahami puncak daripada bentuk negara itu adalah Aristokrasi; ini adalah bentuk negara di mana pemerintahannya dipegang oleh para cendekia lagi pandai (Guardian) yang sebelumya telah melewati seleksi khusus serta penggemblengan agar dalam menjalankan pemerintahannya itu berpedoman pada keadilan. Disinilah para budiman itu memerintah sesuai dengan pikiran keadilan. Segala sesuatu ditujukan untuk kepentingan bersama, agar keadilan dapat merata (Soehino, 1996; 18). Upaya dari plato untuk mengkonstruksikan sebuah negara keadilan ini tentunya tetap pada masa era klasik disalahartikan dengan adanya penguasaan oleh kelas-kelas tertentu dalam sebuah negara yang mereka menjalankan kegiatan penguasaan-penguasaan tersebut sesuai dengan topeng keadilan.

Dalam hal ini, apabila pemerintahan Aristokrasi itu tidak lagi dijalankan untuk kepentingan umum, dan tidak lagi berpedoman pada keadilan, karena keburukan telah melanda mereka dan merubah keadaan, terjadilah perubahan dan Aristokrasi menjadi Timokrasi. Di dalam Timokrasi ini segala tindakan daripada penguasa hanya

dilaksanakan dan ditujukan untuk kepentingan si penguasa itu sendiri. Kekayaan dan pendapatan negara digunakan untuk kepentingan mereka sendiri, menjadi milik sendiri, oleh karena itu kemudian kekuasaan negara jatuh dan dipegang oleh kaum hartawan, dan ini menimbulkan milik pribadi atau milik partikelir. Sehingga di dalam masyarakat yang mendapat penghormatan hanya mereka yang kaya-kaya saja. Akhirnya malahan diadakan undang-undang yang menentukan bahwa yang dapat atau berhak memegang pemerintahan itu hanyalah orang-orang yang kaya saja. Sifat jiwa orang-orang yang memegang pemerintahan ini memengaruhi sifat pemerintahannya, dan dengan berubahnya sifat pemerintahannya itu mengakibatkan berubahnya bentuk negara dari Timokrasi menjadi Oligarki (Soehino, 1996; 19). Perubahan tersebut tentunya diwarnai dengan berbagai macam penyebab baik itu oleh perilaku penguasa sendiri, rakyat maupun respon atas adanya kekuasaan.

Dalam pemerintahan Oligarki ini maka orang-orang yang memegang pemerintahan, yaitu orang-orang yang kaya-kaya tadi, memunyai hasrat atau kecenderungan ingin lebih kaya lagi. Keadaan ini menimbulkan kemelaratan umum, oleh karena itu lalu sebagian besar daripada anggota masyarakat terdiri daripada orang-orang miskin. Sedangkan tekanan dari pihak penguasa semakin bertambah berat, maka setelah rakyat, yang sebagian besar terdiri daripada orang-orang miskin, itu menyadari keadaannya, kemudian bersatulah mereka untuk melakukan pemberontakan dan perlawanan kepada para hartawan yang memegang pemerintahan (Soehino, 1996; 19). Pada masa oligarki, maka kecenderungan kekuasaan dikonsepsikan bentuk model kekuasaan sebagai keinginan memperkaya kelompok kekuasaan saja yang hal ini memungkinkan terjadinya kekuasaan yang bersifat tirani.

Demikianlah Plato menggambarkan seorang Tiran, yang tidak satupun dan perasaan hatinya itu disembunyikan. Dan ini kiranya dimaksudkan untuk menjelaskan jalan dialektikanya yang menunjukkan bahwa Tirani-lah yang merupakan negara terjelek, sedangkan yang terbaik adalah Aristokrasi (Soehino, 1996; 21).

Dalam kondisi yang bersifat Tirani tersebut terkadang memunculkan adanya pro-kontra arah pembentukan negara yang dalam istilah komputer *restart* dengan ditandai pemerintahan negara pindah ke tangan rakyat. Setelah pemerintahan negara pindah ke tangan

rakyat, maka tentunya yang diperhatikan adalah kepentingan-kepentingan rakyat, kepentingan umum. Negara di mana pemerintahannya itu dipegang oleh rakyat dan kepentingan umumlah yang diutamakan, dinamakan Demokrasi. Dalam pemerintahan Demokrasi ini prinsip yang diutamakan adalah kemerdekaan dan kebebasan (Soehino, 1996; 19).

C. Sejarah Modern Pembentukan Negara

Pada era modern pembentukan negara sangatlah dinamis, tidak hanya terbentuk pada paksaan dari pembuat organisasi atau secara alamiah, pembentukan negara pada era modern diwarnai dari kondisi kecenderungan demokrasi yang cukup mengemuka dan menjadi indikator adanya proses keberpihakan pada kebebasan. Hal inilah yang menjadi sebutan bahwa kecenderungan pembentukan negara modern dengan didukung kata kunci yaitu demokrasi.

Baik secara pembentukan negara maupun model perubahan negara pada zaman modern dilakukan secara demokratis. Dalam pandangan yang lebih terbuka, C.F. Strong semisal menyatakan untuk membagi empat kategori cara perubahan konstitusi sebagai indikator negara demokratis dalam dunia modern, yaitu (1) melalui parlemen, (2) referendum, (3) konvensi atau lembaga khusus, dan (4) persetujuan negara bagian. Keempat lembaga yang berwenang melakukan perubahan ini tidak seluruhnya diikuti oleh negara-negara di dunia. Beberapa negara menggunakan gabungan di antara keempat cara tersebut. Sebagai contoh, berikut ini akan dibahas beberapa konstitusi Negara (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 74). Ketentuan atas model perubahan tersebut mengisyaratkan adanya sistem yang bersifat demokratis menjadi tanggapan atas syarat mutlak yang harus ada dalam negara modern.

Perlu menjadi catatan kemudian adalah meskipun suatu bentuk negara bersifat demokratis, akan tetapi kekuasaan negara dalam menjalankan sistem negara tetap menjadi prasyarat mutlak yang harus tetap ada. Negara tetap memunyai monopoli kekuasaan fisik kata Von Eering, yang artinya negara sebagai salah satu organisasi dalam masyarakat dibedakan dengan organisasi-organisasi lainnya karena ia memiliki hak istimewa dalam mempergunakan kekuatan jasmaniahnya, misalnya:

1. Negara bisa memaksakan warga negaranya untuk tunduk kepada peraturannya, jika perlu dengan sanksi hukuman mati.
2. Negara bisa memerintahkan warga negaranya untuk mengangkat senjata untuk membela tanah airnya, sekalipun berada di luar negeri.
3. Negara berhak menentukan mata uang yang berlaku dan berhak pula untuk memungut pajak (Moh Kusnardi dan Bintan R saragih, 1994; 118).

Meskipun kekuasaan tersebut dijalankan, akan tetapi semangat hak-hak demokrasi harus tetap ada ketika kekuasaan negara menjalankan eksistensinya. Dalam praktik negara memiliki kekuasaan yang demikian, hal tersebut dapat dicirikan bahwa negara menjalankan kekuasaan politik, bukan kekuasaan penguasaan.

Dalam pandangan Miriam Budiardjo, kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk memengaruhi kebijaksanaan umum (pemeritah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri. Misal, dalam sistem pemerintahan (sistem politik) yang berlaku di Indonesia sebagai suatu konvensi ketatanegaraan bahwa Presiden/Mandataris MPR menyiapkan bahan-bahan untuk ketetapan-ketetapan MPR mendatang, Kalau bahan-bahan tersebut sebagai rancangan ketetapan MPR kemudian oleh MPR dijadikan ketetapannya, maka Presiden/ Mandataris MPR telah memengaruhi kebijaksanaan umum (kebijaksanaan atau ketetapan MPR) baik terbentuknya ketetapan-ketetapan MPR tersebut maupun akibat-akibatnya, dan tentu sesuai dengan keinginan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (Moh Kusnardi dan Bintan R saragih, 1994; 118).

Dalam hal ini yang perlu menjadi catatan adalah kekuasaan politik meskipun memiliki daya paksa tetap harus mengedepankan aspek kepentingan negara atau masyarakat. Paham yang mengutamakan kepentingan negara atau masyarakat itu disebut *collectivisme*. Pendapat Aristoteles mengenai susunan dan hakikat negara atau masyarakat adalah bahwa negara itu merupakan suatu kesatuan, suatu organisme yaitu suatu keutuhan yang memunyai dasar-dasar hidup sendiri. Dengan demikian negara itu selalu mengalami timbul, berkembang, pasang, surut dan kadang-kadang mati; sama halnya dengan keadaan manusia, binatang atau tumbuh-tumbuhan (Soehino, 1996; 25).

Dalam membicarakan prinsip negara modern kemudian kekuasaan politik dijalankan oleh penguasa. Penguasa yang dimaksudkan bukan sebagai penguasa murni selayaknya yang ada pada era negara klasik atau negara pada zaman kuno. Penguasa yang dimaksudkan dalam hal ini adalah pemerintah yang sah, yang menjalankan *public policy*, bahkan berhak memaksa (seperti memungut pajak), mengajak kepada kebaikan (seperti Menteri Kesejahteraan Rakyat), serta mencegah keburukan (seperti adanya Penuntut Umum dan Polisi). Secara selayang pandang perlu kita lihat mengapa negara itu muncul. Bukankah negara itu abstrak, kita tidak pernah melihat negara Inggris, Perancis, dan Indonesia, yang kita lihat hanyalah benderanya, orangnya, lambangnya, atau mendengar bahasa nasionalnya, lagu kebangsaannya, serta merasakan ideologinya. Sejak zaman dahulu kala manusia dalam melawan bahaya dan bencana, mempertahankan hidup, mencari makan serta melanjutkan keturunan, tidak dapat seorang diri. Manusia ingin hidup berkelompok dan bermasyarakat (sosial), dorongan nalurinya yang menghendaki demikian. Teori tentang asal mula negara dibuat berdasarkan telaah atas peristiwa sejarah suatu negara, kemudian diambil garis besarnya secara induktif (Inu Kencana Syafiie, 1994; 17).

Prinsip lain yang juga utama dalam kekuasaan negara dijalankan oleh pemerintahan adalah ditandai dengan adanya kedaulatan. Negara yang tidak memunyai kedaulatan tidak mungkin bisa mengelola rumah tangganya dengan menggunakan konsep yang dirancang sendiri, pasti akan ada ikut campur dan luar, karena di dalam pemerintah yang mereka bentuk ternyata masih ada tangan-tangan dari luar yang berhak untuk ikut campur dalam urusan rumah tangga di dalam negara yang tidak memunyai kedaulatan tersebut (Muhtar Said, 2013; 103).

Dalam negara modern kemudian, yang menjadi potensi pertentangan adalah adanya kekuasaan yang tetap ingin melegitimasi wilayah kewenangannya tanpa ada batasan. Hal inilah yang kemudian menjadi sebuah situasi konflik yang utama terjadi oleh karena kekuasaan dalam bentuknya yang paling murni tidak bisa menerima pembatasan-pembatasan. Sebaliknya, justru hukum itu bekerja dengan cara memberikan patokan-patokan tingkah laku dan karena itu memberikan pembatasan-pembatasan (Sadjipto Rahardjo, 1982; 160).

Sistem yang telah diuraikan di atas, juga pernah ada dalam masa negara Romawi yang mengalami perubahan dari Kerajaan menjadi demokrasi, hanya saja dalam keadaan darurat, misalnya dalam keadaan bahaya, peperangan, kekuasaan negara dipusatkan pada satu orang yang dinamakan diktator. Diktator ini memunyai kekuasaan yang sangat besar dan bersifat mutlak, tetapi hanya untuk sementara waktu saja, dengan maksud supaya segala keputusan dan tindakan dapat diambil dan dilaksanakan dengan cepat. Tetapi nanti setelah keadaan menjadi normal kembali, pemerintahannya itu kembali mempergunakan sistem demokrasi (Soehino, 1996; 34).

Dalam hal membahas masalah negara pada masa era modern dalam pembentukannya kemudian adalah posisi negara dijalankan dengan proses demokrasi yang utuh dan penegakan hukum yang dijalankan secara layak. Adanya demokrasi dan penegakan hukum yang baik akan menandai sebuah negara menjalankan negaranya dengan mengacu pada kepentingan rakyat seutuhnya.

Berkaitan dengan istilah demokrasi secara ideal dalam sebuah negara, Henry B. Mayo dalam teorinya menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh nilai-nilai yang positif dan mengandung unsur-unsur moral universal, yang tercermin dalam:

1. Penyelesaian perselisihan dengan damai dan melembaga,
2. Menjamin terselenggarakannya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur,
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum,
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat, yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku, dan
6. Menjamin tegaknya keadilan (J.J. Von SCHMID, 1979; 40).

Di samping itu, untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi di atas dibutuhkan lembaga-lembaga politik, yang oleh Robert A. Dahl dalam bukunya *On Democracy* disebutkan ada enam lembaga, yaitu:

1. para pejabat yang dipilih;
2. pemilihan umum yang bebas, adil dan berkala;
3. kebebasan berpendapat;

4. sumber informasi alternatif;
5. otonomi asosiasi
6. hak kewarganegaraan yang inklusif (J.J. Von SCHMID, 1979; 39).

Terhadap hal yang berkaitan dengan hukum, sangat berbeda ketika menampilkan dalam bentuk konstruksi demokrasi. Jika sebuah Demokrasi dalam negara hanya ditandai dengan beberapa alat ukur teori, namun tidak dengan paradigma negara hukum yang harus ditandai dengan kenyataan. Karena tidak selamanya teori hukum dapat menjadi alat penyimpulan dari sebuah kondisi negara dikatakan menggunakan konsep modern.

Prinsip hukum tersebut yang berbeda dengan demokrasi seperti halnya yang terjadi pada negara Amerika Serikat. Dicey menjelaskan sistem hukum di beberapa Negara bagian Amerika Serikat yang bersifat diskriminatif terhadap golongan kulit hitam, atas dasar dukungan pendapat umum dari golongan itu sendiri. Dikatakannya bahwa sistem hukum demikian dapat terjadi karena ulah golongan negro sendiri juga. Dengan ulah ini dimaksudkan tersebarnya pendapat dikalangan golongan ini akan anggapan, bahwa kulit putih itu memang serba lebih dari pada mereka; mereka berpendapat, bahwa dalam benturan antar golongan mereka dengan orang kulit putih, pada akhirnya tokoh yang disebut belakangan ini akan menang. Justru pendapat yang demikian itu sendiri yang menjadikan orang kulit putih menyusun sistem hukum yang diskriminatif tersebut (Sadjipto Rahardjo, 1982; 176). Berkaitan yang dikatakan oleh Dicey tersebut tidak bisa kemudian digeneralisir bahwa Amerika bukan negara hukum.

Untuk lebih jauh memahami atas negara hukum tersebut, kita perlu merujuk konsep yang pada tahun 1970 Gunnar Myradl menerbitkan bukunya yang berjudul *the Challenge Of world poverty* (Myradl). Bab yang ketujuh dari buku tersebut berjudul: The Soft State. Bab tersebut dimulai dengan kalimat semua Negara berkembang sekalipun dengan kadar yang berlainan, adalah Negara yang lembek. Istilah yang dipakai oleh weber ini dimaksudkan untuk mencakup semua bentuk ketidakdisiplinan sosial yang manisfestasinya adalah cacat dalam perundang-undangan dan terutama dalam hal menjalankan dan menegakkan hukum, suatu ketidakpatuhan yang menyebar dengan luasnya dikalangan pegawai negeri pada semua tingka-

tan terhadap peraturan yang ditunjukkan kepada mereka, dan sering mereka itu bertabrakan dengan orang-orang atau kelompok-kelompok berkuasa, yang justru mereka atur…. (Sadjipto Rahardjo, 1982; 196-197).

Penelitian Myrdal, setidaknya demikian ia katakan, terutama dipusatkan kepada Negara-negara di Asia Selatan. Salah satu aspek yang menarik untuk dikutip disini adalah analisanya mengenai faktor yang berdiri dibelakang kelembekan suatu Negara atau ketidakdisiplinan sosial yang meluas itu yaitu; perundang-undangan yang terburu-buru (*sweeping legislation*). Perundang-undangan yang demikian dimaksudkan untuk memoderenisasi masyarakat dengan segera, berhadapan dengan keadaan masyarakat yang umumnya diwarisi, yaitu otoritarianisme, paternalisme, partikularisme dan banyak ketidakaturan lainnya (Sadjipto Rahardjo, 1982; 197).

Keadaan yang ideal dalam negara modern berkaitan dengan hukum adalah pada aspek sejauh mana keadilan diciptakan. Fuller mengajukan satu pendapat untuk mengukur apakah kita pada suatu saat dapat berbicara mengenai adanya suatu sistem hukum. Ukuran tersebut diletakannya pada delapan asas yang dinamakannya *principles of legality,* yaitu:

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud di sini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc.*
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-pperaturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.

7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering merubah-rubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari (Sadjipto Rahardjo, 1982; 92).

Fuller sendiri mengatakan, bahwa kedelapan azas yang diajukannya itu sebetulnya lebih dan sekedar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum, melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali (Sadjipto Rahardjo, 1982; 93).

D. Karakter dan Faktor Kuat Pembentukan Negara

Sebagaimana diketahui bahwa di sepanjang sejarah ketatanegaraan, terdapat beberapa tahap perkembangan dan tipe negara, yaitu sebagai berikut:

1. Tipe Negara Timur Purba
2. Tipe Negara Yunani Kuno
3. Tipe Negara Romawi
4. Tipe Negara Abad Pertengahan
5. Tipe Negara Modern (Munir Fuady, 2009; 30).

Tipe Negara Timur Purba bersifat teokratis, dengan menempatkan raja sebagai wakil Tuhan di bumi. Karena itu, tipe negara seperti ini cenderung absolut dan despotisme, dengan kekuasaan yang berada dalam satu tangan, yaitu berada pada raja itu sendiri. Namun demikian, bagaimana realitas dan tipe negara seperti I, sangat tergantung bagaimana tingkat kebijaksanaan dan tingkat kezaliman dan raja itu sendiri. Tetapi dalam negara tipe Yunani Kuno, sudah berbeda dengan tipe negara-negara sebelumnya. Orang-orang Yunani sudah mulai berpikir tentang negara. Tipe negara Yunani terdiri dan negara-negara kecil, yang berupa negara kota *(polis, city state),* seperti negara kota Athena, negara kota Sparta, dan lain-lain, dengan menerapkan sistem demokrasi langsung. Dalam tipe negara Romawi, awal-awalnya masih menggunakan sistem negara kota seperti di Yunani, tetapi kemudian mereka lebih kembangkan menjadi negara

yang lebih besar, dimana kekuasaan kaisar masih bersifat absolut, tetapi diyakini bahwa kekuasaan tersebut berasal dan rakyat. Meskipun sudah lebih berkembang, tetapi perkembangan sistem hukum ketatanegaraan di Romawi tidak secepat perkembangan sistem hukum perdata dan pidananya (Munir Fuady, 2009; 30).

Kemudian, tipe negara abad pertengahan lebih menekankan kepada kekuasaan yang berdasarkan keperdataan, tetapi masih bersifat feodalisme, dengan dominasi dan pengaruh agama besar gereja. Sementara bagi Negara-negara Timur Tengah dan sebagian negara Timur Jauh, sistem ketatanegaraannya sama sekali berbeda, di mana pemerintah dijalankan dengan sistem kekhalifahan yang berdasarkan ajaran Islam. Selanjutnya, dalam sistem negara modern, dijalankan dengan pada prinsipnya menerapkan ajaran-ajaran dan John Locke, Thomas Hobbes, Rousseau, Montesqiueu, dan lain-lain, di mana negara yang bersangkutan sudah mulai menerapkan dan mengembangkan sistem negara demokrasi, dengan pembatasan terhadap kekuasaan kepala negara melalui sistem distribusi kekuasaan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak rakyat. Inggris yang paling awal mempraktikkan sistem negara demokrasi modern, dengan sistem pemerintahan berdasarkan kepada *Magna Charta* (tahun 1215), *Habeas Corpus Act* (tahun 1679), *Bill of Rights* (tahun 1688), dan lain-lain. Kemudian, negara Amerika Serikat muncul dibarisan terdepan yang secara revolusioner dan komprehensif menciptakan sistem negara modern, yang dimulai dengan terciptanya *Virginia Bill of Rights* (tahun 1776) kemudian disusul dengan Konstitusi negara Amerika Serikat (tahun 1778). Konstitusi negara Amerika Serikat kemudian dicontoh dan menjadi model dan konstitusi bagi sebagian besar negara-negara modern di dunia ini termasuk negara-negara besar di Eropa, seperti Konstitusi Perancis (tahun 1791), konstitusi Belanda (tahun 1814), Konstitusi Belgia (tahun 1831), Konstitusi Austria (tahun 186l), Konstitusi Swiss (tahun 1874), dan lain-lain (Munir Fuady, 2009; 30-31).

Terhadap pemikiran di atas, dalam pemikiran yang bersifat umum, maka istilah negara menjadi agak rumit jika pembentukannya harus didasarkan pada sejarah pembentukan beberapa negara saja. Kajian mempelajari pembentukan negara harus dilakukan secara menyeluruh dengan berbagai aspek yang ada dalam ilmu negara.

Dalam mempelajari faktor-faktor yang kuat dalam pembentukan negara, disini terdapat beberapa pandangan terkait hal tersebut. Pandangan pertama menyatakan bahwa keberadaan manusia adalah warga dalam masyarakat dan dalam sifat perseorangannya ia ingin mendahulukan kepentingannya sendiri sebagai tujuan utama. Kemudian individu-individu itu berbentuk masyarakat yang belum teratur karena belum ada suatu badan yang mengatur kedua unsur tersebut yang kemudian dinamakan negara sebagai perwujudannya. Karena negara merupakan perwujudan dan cita-cita manusia yang mutlak maka negara adalah satu-satunya badan dalam masyarakat yang paling sempurna dan harus dijunjung tinggi. Ajaran Hegel mengundang ajaran yang mutlak dan disebut sebagai *absolut idealisme.* Akibat dari ajaran ini timbullah anggapan bahwa negara harus didewakan dan menyebabkan adanya paham tentang kedaulatan negara yaitu menganggap bahwa semua kuasaan bersumber pada Negara (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994; 21).

Doktrin utama terhadap pembentukan negara yang pertama tersebut di atas seakan menegaskan bahwa pembentukan negara tidak terlepas dari adanya cita-cita. Cita-cita yang dimaksud dalam hal ini adalah cita-cita yang dimiliki masyarakat dalam membentuk suatu negara dengan tujuan kesejahteraan, kebaikan dan bentuk tujuan lain yang mendekatkan pada upaya mewujudkan tatanan masyarakat yang sempurna.

Pandangan yang kedua adalah dari pendapat Marx. Sebagaimana diungkapkan bahwa Marx tidak membenarkan pendapat Hegel yang melihat hubungan negara dan sudut alam cita-cita tetapi ia melihat hubungan masyarakat sebagai suatu kenyataan. Sebagai dasar untuk menentukan negara menurut pendapat Marx adalah *negara kelas.* Ajarannya tentang Ilmu Negara terdapat dalam bukunya yang berjudul *Das Komunistische Manifest* pada tahun 1848. Menurut Marx negara akan tetap ada sebagai suatu organisasi akibat dan suatu penjelmaan dan sejarah dan sebagai hasil dan kehidupan manusia itu sendiri jika kemajuan-kemajuan dalam proses produksi dan pembagian kerja terdapat dan selama hak milik memegang peranan yang penting. Sejak itu negara disebut sebagai negara kelas dan juga berlaku bagi negara proletar jika negara borjuis diganti oleh negara proletar tersebut, setelah kaum proletar merebut kekuasaan

dan kaum kapitalis. Tetapi negara ini lama-kelamaan akan hilang dengan ditiadakannya hak milik terhadap alat-alat produksi yang sebelumnya ada pada tangan suatu kelas ekonomi di dalam masyarakat (Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, 1994; 22).

Pada point pemikiran Marx tersebut di atas, dapat ditafsirkan bahwa keberadaan negara tidak lain terjadi karena adanya indikator hubungan antara masyarakat. Semakin terstruktur pola hubungan antara masyarakat dengan baik, maka akan semakin baik pula arah dari negara dalam menjalankan fungsinya.

Kedua pandangan atas faktor-faktor kuat pembentukan negara yang telah di uraikan di atas hanya sebatas menegaskan bahwa terbentuknya negara. Namun ketika negara dijalankan maka disini kemudian tergantung bagaimana kekuasaan atau pemerintahan menjalankan kekuasaannya secara baik melalui aturan hukum. Hukum kemudian dapat dikatakan sebagai faktor utama penggerak setelah adanya pembentukan negara.

Oleh karena hukum adalah suatu produk hubungan-hubungan dan perimbangan-perimbangan kemasyarakatan maka di dalam proses penciptaanan perkembangannya ia ditentukan oleh sejumlah aspek hubungan-hubungan dan perimbangan-perimbangan tersebut. Sebagaimana telah diperlihatkan di atas nampaknya mustahil untuk menentukan dengan suatu kepastian hubungan sebab akibat antara setiap aspek tersebut dan, perkembangan hukum itu sendiri, satu dan lain karena sejumlah besar faktor kemasyarakatan ini bekerja secara bersamaan, terkadang berbarengan menjurus ke arah yang sama, tetapi sering pula mengarahkan pengaruhnya ke jurusan yang berlawanan. Jadi dengan demikian sulit sekali, kalau tak mau disebut, mustahil untuk menelusuri dan menetapkan sumbangsih yang tepat setiap unsur yang berperan dalam perkembangan hukum ini. Namun, betapa pun juga tidak tertutup kemungkinan untuk membedakan beberapa faktor, yang benar-benar berperan dalam penciptaan-perkembangan hukum. Faktor-faktor tersebut tampil ke permukaan dalam beranekaragam sifat dan bentuk. Dengan demikian kita perlu membatasi diri untuk mengulas beberapa di antara mereka yang nampaknya termasuk yang paling penting, yakni faktor-faktor politik, ekonomis, religi-ideologis dan kultur budaya (Emiritus Jhon Gillisen dan Emiritus Frits Gorle, 2005; 91).

BAGIAN EMPAT

TIPE-TIPE NEGARA

A. Teori Tipe-tipe Negara

Pembahasan mengenai tipe-tipe negara dalam buku ilmu negara ini dirasa sangat penting mengingat kajian negara pasti akan menelaah secara mendalam atas bagaimana model negara dalam masa kemasa. Adanya model tersebut yang kemudian melatarbelakangi timbul dan lahirnya tipe-tipe negara. Baik tipe negara pada era modern maupun era Yunani kuno, maupun prediksi atas munculnya negara dengan model baru pada masa yang akan datang.

Sebelum Plato mengemukakan ajarannya tentang bentuk-bentuk negara, didahului dengan mengemukakan suatu pertanyaan. Ilmu Negara itu pertama-tama harus mengemukakan suatu soal yang bersifat kesusilaan, keadilan agar manusia dapat mencapai kebahagiaan. Dan satu soal yang diajukan oleh Plato ialah: dapatkah orang jahat itu berbahagia? karena meskipun dimana-mana telah diajarkan tentang kesusilaan, kebajikan, keadilan toh tentu masih ada orang yang tidak mau melaksanakannya. Yang meskipun demikian, orang-orang jahat itu sendiri dapat juga menganjurkan kepada orang-orang lain untuk berbuat baik. Ingat saja akan kata pepatah; sapu itu kotor, tetapi dapat juga untuk membersihkan (Soehino, 1996; 17-18).

Adanya kondisi dalam negara yang demikian, merupakan suatu bentuk ilmiah yang tetap ada pada zaman kapanpun. Oleh karenanya dinamika dan tipe-tipe negara yang berbentuk demikian melahirkan berbagai macam perbedaan negara baik dalam bentuk perbedaan waktu ataupun zaman.

Di dalam ajaran Rousseau membicarakan tentang tipe-tipe negara yang dititikberatkan pada siapakah pemegang kekuasaan negara itu, atau kekuasaan pemerintah itu dan terdiri dari beberapa orang. Dari kriteria itu maka menurut Rousseau bentuk-bentuk negara adalah:

1. Apabila kekuasaan negara atau kekuasaan pemerintahan itu ada pada seorang raja sebagai wakil daripada rakyat, maka ini adalah monarki;
2. Apabila kekuasaan negara atau kekuasaan pemerintahan itu ada pada tangan dua orang atau mungkin lebih, dan mereka itu baik sifatnya, maka ini adalah aristokrasi;
3. Apabila kekuasaan negara atau kekuasaan pemerintahan itu ada pada rakyat yang juga baik sifat-sifatnya, maka ini adalah demokrasi (Soehino, 1996; 125).

Dalam tipe negara kekuasaan monarki, disini belum tentu dianalogikan semua kekuasaan yang bertipe monarki itu buruk, tentunya hal tersebut bergantung pada bagaimana kompetensi seorang raja dalam menjalankan sebuah kekuasaan secara arif dan bijaksana. Disini tidak dapat disimpulkan bahwa semua tipe tersebut tergantung pada individu-individu pemegang kendali kekuasaan yang menjalankannya. Dan disini apa yang dijalankan oleh pemegang kendali kekuasaan merupakan hukum yang berlaku dalam sebuah negara.

Cicero pernah mengatakan *"ubi societas ibi ius"*, di mana ada masyarakat di situ ada hukum. Masyarakat sendiri terdiri atas individu yang membentuk suatu komunitas sosial, baik secara sengaja ataupun terjadi secara alamiah. Secara sengaja maksudnya bahwa komunitas itu terbentuk karena adanya alasan senasib atau sependeritaan (Muhammad Erwin, 2013; 236).

Hukum yang diperankan untuk kepentingan masyarakat adalah hukum yang berfungsi untuk menertibkan. Jikalau nantinya hukum tersebut digunakan untuk melegitimasi kepentingan penguasa, tentunya hal tersebut menjadi persoalan lain. Istilah menertibkan inilah

yang kemudian diambil oleh Pound dengan menggunakan istilah *"engineering"*. Tujuan *social engineering* adalah untuk membangun suatu struktur masyarakat sedemikian rupa, sehingga secara maksimum dicapai kepuasan akan kebutuhan-kebutuhan, dengan seminimum mungkin benturan dan pemborosan. Untuk menggarap lebih lanjut pendapatnya itu, Pound mengembangkan suatu daftar kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh hukum, yang dibaginya dalam tiga golongan, yaitu kepentingan-kepentingan umum, sosial dan perorangan. Ke dalam kepentingan umum termasuk:

1) kepentingan terhadap negara sebagal suatu badan yuridis;
2) kepentingan terhadap negara sebagai penjaga dan kepentingan social (Sadjipto Rahardjo, 1982; 266).

Dalam hal ini yang dimaksud dengan kepentingan perorangan terdiri dari:

a) pribadi (fisik, kebebasan kemauan, kehormatan, *privacy* dan kepercayaan serta pendapat;
b) hubungan-hubungan domestik (orang tua, anak, suami-isteri);
c) kepentingan substansial (milik, kontrak dan berusaha, keuntungan, pekerjaan, hubungan dengan orang lain (Sadjipto Rahardjo, 1982; 267).

Dalam hal ini yang dimaksud dengan kepentingan sosial meliputi:

1) keamanan umum;
2) keamanan dan institusi-institusi sosial;
3) moral umum;
4) pengamanan sumber-sumber daya sosial;
5) kemajuan sosial dan
6) kehidupan individu (pernyataan diri kesempatan kondisi kehidupan (Sadjipto Rahardjo, 1982; 267).

Dalam pandangan yang terbuka, menurut Immanuel Kant negara itu adalah suatu keharusan adanya, karena negara harus menjamin terlaksananya kepentingan umum di dalam keadaan hukum. Artinya negara harus menjamin setiap warganegara bebas di dalam lingkungan hukum. Jadi bebas bukanlah berarti dapat berbuat semaumaunya, atau sewenang-wenang. Tetapi segala perbuatannya itu

meskipun bebas harus sesuai dengan, atau menurut apa yang telah diatur dalam undang-undang, jadi harus menurut kemauan rakyat, karena undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan umum (Soehino, 1996; 126-127).

Hal tersebut tentunya menjadi sebuah bahan pertimbangan yang ideal dari bentuk kekuasaan negara. Negara yang baik tentunya memiliki pandangan ideologis yang terarah atas hukum yang jelas. Hal itulah yang sebenarnya yang dimaui oleh Immanuel Kant, baik negara bertipe monarki, aristokrasi maupun demokrasi harus memiliki peran untuk menjalankan perekayasa masyarakat secara baik dan tidak otoriter.

Sedangkan menurut Karl Marx sendiri menyatakan bahwa negara itu adalah merupakan penjelmaan daripada pertentangan-pertentangan kekuatan ekonomi. Negara dipergunakan sebagat alat dan mereka yang kuat untuk menindas golongan-golongan yang lemah ekonominya. Yang dimaksud dengan orang yang kuat atau golongan yang kuat di sini, adalah mereka yang memiliki alat-alat produksi. Negara menurut Marx akan lenyap dengan sendirinya kalau di dalam masyarakat itu sudah tidak terdapat lagi perbedaan-perbedaan kelas dan pertentangan-pertentangan ekonomi (Soehino, 1996; 133).

Hadirnya kekuasaan negara yang dalam pandangan Marx tersebut merupakan tidak lain terlahir karena adanya keadaan ini yang menyebabkan tidak lain adalah: bahwa manusia dalam keadaan *in abstracto* itu telah memiliki sifat-sifat tertentu, yaitu:

1. Competitio, Competition, persaingan. ini berarti bahwa manusia itu Selalu berlomba untuk mengatasi manusia yang lain, karena adanya rasa takut bahwa dia tidak akan mendapatkan pujian. Dalam hal bersaing ini mereka dapat mempergunakan cara apapun. ini menimbulkan sifat yang kedua, yaitu,
2. Defentio, defend, mempertahankan atau membela diri. Ini berarti bahwa manusia itu tidak suka dikuasai atau diatasi oleh orang lain. Karena manusia itu selalu memunyai keinginan untuk menguasai manusia yang lain, maka sifat membela diri ini merupakan jaminan bagi keselamatannya.
3. Gloria. ini adalah sifat keinginan dihormati, disegani dan dipuji (Soehino, 1996; 99).

Berkaitan dengan adanya sifat-sifat dari manusia yang sangat memengaruhi pembentukan negara, maka negara pada akhirnya membentuk sebuah karakteristik manusia yang kemudian terjelma dalam bentuk negara. Plato juga mengadakan penggolongan orang-orang yang ada di dalam negara itu atas tiga golongan. Ini berhubungan dengan pendapatnya mengenai asal mula negara, yaitu bahwa negara terjadi karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam yang tidak mungkin dipenuhi tanpa orang itu mengadakan kerjasama. Dari sini lalu ditarik persamaannya antara sifat-sifat negara dengan sifat-sifat manusia, yang menghasilkan tiga macam sifat, yaitu:

1) Sifat kepandaian (pikiran),
2) Sifat keberanian,
3) dan Sifat akan adanya kebutuhan yang beraneka macam (Soehino, 1996; 21).

Tiga sifat inilah yang menghasilkan atau mengakibatkan timbulnya tiga golongan orang-orang di dalam negara khayalan Plato, yaitu:

1. Golongan penguasa. ini adalah golongan yang memerintah, yang mana golongan ini hendaknya terdiri dan orang-orang yang pandai, ahli-ahli pikir dan ahli-ahli filsafat;
2. Golongan tentara. ini adalah golongan yang menjaga keselamatan negara, yang harus mendapatkan didikan khusus untuk menjalankan tugasnya itu;
3. Golongan pengusaha, atau pekerja. ini adalah golongan yang bertugas memenuhi kebutuhan-kebutuhan benda atau material daripada orang-orang yang hidup di dalam Negara (Soehino, 1996; 21).

Disini dapat dikatakan jika tipe negara hanya mendudukkan karakteristiknya pada manusia, maka akan memunculkan sebuah karakter negara yang memiliki kekuasaan yang absolut. Kekuasaan dalam negara yang bersifat absolut dapat berjalan dengan baik tergantung pada karakter yang memimpinnya. Namun disini dapat dijelaskan untuk memenuhi karakteristik negara yang baik, kecenderungan untuk menggunakan rujukan pada seorang pemimpin, akan tetapi rujukan utamanya adalah adanya kedaulatan dari rakyat.

Negara yang baik adalah mencerminkan kedaulatan rakyat, karena kehendak individu harus tunduk dengan kehendak umum (*volonte generale*). Kehendak umum yang dimaksud oleh Rousseuau sesungguhnya adalah kehendak nilai-nilai yang ada dimasyarakat pada umumnya, karena dalam tradisi Rousseau negara kedaulatan rakyat berfungsi untuk melestarikan keadaan asli manusia itu sendiri. Namun dalam politik kontemporer saat ini makna kehendak umum diplesetkan menjadi mayoritas dan minoritas sehingga legislatif dalam membuat aturan perundang-undangan selalu menggunakan voting, voting dianggap sebagai jalan termudah untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Dalam politik hukum, voting merupakan cara termudah dalam mengusung kepentingan golongan-golongan tertentu yang menduduki kursi perwakilan rakyat, karena dengan voting bukan ilmu pengetahuan yang digunakan tetapi kepandaian lobi merayu, jadi sangat disayangkan kebijakan-kebijakan yang muncul saat ini adalah hasil lobi-lobi politik bukan dilahirkan lewat ideologi (Muhtar Said, 2013; 139).

Oleh karenanya hukum harus dilahirkan dari sebuah model analogi pemakaian kekuasaan yang benar. Ketulusan dan keikhlasan dalam menjalankan inisiatif kekuasaan dalam sebuah negara akan menghadirkan gagasan untuk mengatur negara secara cerdas dan memang benar-benar berorientasi untuk kepentingan masyarakat yang sesungguhnya.

Namun jika terjadi adanya model kepentingan kekuasaan, maka dalam rangka menyeimbangkan konflik kepentingan dalam masyarakat tersebut maka hukum negara harus berhakikat kepada keadilan dan kekuatan moral. Sebab tanpa adanya keadilan dan moralitas maka hukum akan kehilangan supremasi dan ciri independennya. Sebaliknya ide keadilan dan moralitas akan penghargaan terhadap kemanusiaan hanya akan memiliki nilai dan manfaat jika terwujud dalam hukum formal dan hukum materiil serta diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat (Muhammad Erwin, 2013; 238).

Hukum yang dijalankan nantinya oleh kekuasaan harus mampu menerjemahkan ciri-cirinya yang bersifat sakral dan punya daya ikat yang kuat. Dalam kekuasaan, adanya nilai sakral hukum dan memiliki sifat yang mengikat kuat merupakan bentuk ideal yang dijalankan oleh baik kekuasaan yang bertipe monarki, aristokrasi maupun demokrasi.

Keadaan yang ideal sebetulnya adalah manakala interpretasi tersebut tidak diperlukan atau sangat kecil peranannya. Ia bisa tercapai apabila perundang-undangan itu bisa dituangkan dalam bentuk yang jelas. Mengenai ukuran kejelasan ini Montesquieu mengajukan persyaratan sebagai berikut:

1. Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana. Ini mengandung arti, bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan-ungkapan kebesaran (*grandiose*) dan retorik hanyalah kesia-siaan dan menyesatkan. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya sejauh mungkin bersifat mutlak dan tidak nisbi, sehingga dengan demikian membuka sedikit kemungkinan bagi perbedaan pendapat individual.
2. Peraturan-peraturan hendaknya membatasi dirinya pada hal-hal yang nyata dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis.
3. Peraturan-peraturan hendaknya jangan terlampau tinggi, oleh karena ia ditujukan untuk orang-orang dengan kecerdasan tengah-tengah saja; peraturan itu bukan latihan dalam penggunaan logika, melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dilakukan oleh orang-orang biasa.
4. Janganlah masalah pokoknya dikacaukan dengan kekecualian, pembatasan atau modifikasi, kecuali dalam hal-hal yang sangat diperlukan.
5. Peraturan tidak boleh mengandung argumentasi; adalah berbahaya untuk memberikan alasan terperinci bagi suatu peraturan oleh karena yang demikian itu hanya akan membuka pintu untuk pertentangan pendapat.
6. Akhirnya, di atas semuanya, ia harus dipertimbangkan dengan penuh kematangan dan memunyai kegunaan praktis dan jangan hendaknya ia mengguncangkan hal-hal yang elementer dalam penalaran dan keadilan serta *la nature des choses.* Peraturan-peraturan yang lemah, yang tidak perlu dan tidak adil akan menyebabkan orang tidak menghormati perundang-undangan dan menghancurkan otoritas Negara (Sadjipto Rahardjo, 1982; 125-126).

B. Tipologi Negara kekuasaan

Weber dalam bukunya *Politics as a vocation* (1918), memberikan definisi negara yang paling sering digunakan dalam teori-teori politik masa kini. Mengikuti Weber, "Setiap negara merupakan wujud hasil penggunaan kekerasan." Sebuah institusi penjaga gerbang nilai-nilai tujuan negara bagi Weber, mutlak dibutuhkan bagi eksistensi sebuah negara. Konsep negara tidak akan mewujud, bahkan suatu keadaan yang disebut anarki akan timbul bilamana tidak ada institusi tersebut, yang pada masa kini dapat dikenali dalam kata pemerintah dan militer. Maka, negara adalah satu komunitas manusia yang dengan jayanya mendapat legitimasi penggunaan kekerasan dalam satu kawasan (Mansyur Semma, 2008; 11).

Tipologi negara kekuasaan disini yang acapkali kita sebut dengan istilah *machstaat*. Negara kekuasaan atau *machstaat* selalu dikonstruksikan sebagai negara yang terbentuk dan dalam proses menjalakan negara didasarkan hanya pada faktor penegakan masyarakat. Tujuan kesejahteraan hanya bersifat nisbi sehingga mengakibatkan tujuan dari adanya negara selalu bukan untuk kepentingan rakyat, akan tetapi hanya untuk kepentingan penguasa belaka.

Tipe negara hukum sebenarnya merupakan bentuk pengingkaran dari adanya bentuk negara yang sejatinya mewujudkan kepentingan individu. Dalam sebuah negara bertipe kekuasaan, faktor penguasa memiliki peranan yang dominan dibandingkan adanya perwujudan cita-cita yang sepantasnya perlu dikembangkan.

Jellinek melihat negara sebagai sebuah organisasi kekuasaan dan sekelompok manusia yang telah berkediaman di wilayah tertentu. Pandangan Jellinek ini dapat disebut sebagai kelanjutan dan teori naturalis, yang memandang individu dalam negara sebagai pemberi hak dan legitimasi kepada negara untuk mengatur individu. Pandangan serupa dapat dijumpai pula dalam pemikiran Hegel, yang memandang negara sebagai organisasi kesusilaan yang muncul sebagai sintesis dan kemerdekaan individual dan kemerdekaan universal, Kranenburg yang menandaskan negara sebagai suatu organisasi yang timbul karena kehendak dan suatu golongan atau bangsanya, ataupun Roger F. Soltau yang memandang negara sebagai alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat (Mansyur Semma, 2008; 9-10).

Faktor absolutisme kekuasaan inilah yang kemudian banyak menjadi kritikan besar dari berbagai kalangan dalam mengkonstruksikan sebuah pola yang ada dalam sebuah negara. Kontruksi munculnya kekuasaan yang dominan dan sewenang wenang dalam negara kekuasaan diantaranya diawali dengan gagasan yang lebih melihat pada kebutuhan para pemegang kekuasaan untuk bertahan dan tidak melihat pada apa kepentingan masyarakat. Gagasan seperti ini dapat dilihat pada pemikiran Machiavelli. Pemikir yang satu ini memandang masyarakat terdiri dan manusia yang pada hakikatnya jelek, barangkali dengan menitikberatkan pada egosentrisme yang hanya mementingkan diri sendiri tanpa menghiraukan kepentingan orang lain. Dalam pendapat Machiavelli ini suatu pemerintahan haruslah bersikap keras, kejam dan mempergunakan cara apa saja untuk mempertahankan diri kalau perlu dengan penipuan dan pengingkaran janji-janji terhadap rakyat (Mansyur Semma, 2008; 30).

Konsep Machiavelli tersebut menegaskan bahwa adanya cita-cita dan perpaduan masyarakat tidak lagi menjadi faktor utama terintegrasinya tujuan bernegara. Tujuan bernegara hanya sekedar untuk memuaskan nafsu dari para penguasa belaka dan hal tersebut tidak ada hubungannya dengan impian dan keinginan rakyat.

Kelak, konsep ini yang banyak mengilhami orang seperti Hitler ataupun Mussollini dalam menjalankan roda pemerintahan negara untuk menggagas bentuk ideal tatanan kenegaraan Jerman dan Italia. Bagi Hitler misalnya, satu bangsa telah ditakdirkan berkuasa atas bangsa lainnya. Penjajahan dan praktik penguasaan kepada negara lain adalah mutlak dilakukan untuk menciptakan masyarakat yang benar-benar bersih dan manusia-manusia yang tak cerdas. Rasa unggul yang dikabarkan akan menjadi penguasa di bumi, hanya dimiliki oleh bangsa Arya, ras asli bangsa Jerman yang sudah mendiami Jerman sejak lama. Untuk menciptakan kondisi ini kata Hitler, maka orang-orang bodoh, gila, sakit-sakitan, tua renta, miskin, dan tak berdaya harus dimusnahkan. Dengan mengaplikasikan gagasan dan pendapat Machiavelli tentang pemerintahan, Hitler ataupun Mussolini menjalankan roda pemerintahan dengan sikap keras, kejam dan mempergunakan cara apa saja untuk membangun dan mempertahankan rezim kediktatoran mereka, kalau perlu dengan penipuan dan pengingkaran janji-janji terhadap rakyat seperti kata Machiavelli (Mansyur Semma, 2008; 30-31).

Dalam sejarah Hitler, wujud negara sudah tidak lagi menjadi bentuk negara yang memiliki definisi kecintaan dengan masyarakat. Hal yang lebih ditonjolkan adalah upaya kekuasaan yang sebenar-benarnya untuk mendoktrinasi kekuasaan atau kepentingannya yang dimiliki secara utuh yang hal tersebut selalu diiringi dengan paksaan-paksaan yang kejam.

Seorang pemikir lainnya yang berpendapat hampir serupa dengan Machiavelli datang dari Shang Yang, ia seorang Menteri kerajaan Cina dimasa 200 atau 300 tahun sebelum Masehi. Menteri Cina ini menganggap bahwa kekuasaan rakyat itu harus terus diperlemah. Dalam arti, bahwa rakyat harus tidak memunyai kebudayaan yang tinggi. Kalau Machiavelli menganggap rakyat pada umumnya jahat, yang ini menganjurkan agar rakyat sengaja dan tegas dibuat jahat, jadi lebih konsekuen dari gagasan Machiavelli (Mansyur Semma, 2008; 31).

Doktrin negara kekuasaan yang disampaikan tersebut tentunya menjadi tipe negara kekuasaan yang ada sampai saat ini yang hanya melihat pada faktor kekuasaan belaka dengan melakukan pengingkaran terhadap materi-materi pokok terhadap kekuasaan yang idealnya diarahkan untuk kepentingan rakyat.

Gagasan-gagasan seperti yang diungkapkan Machiavelli dan Menteri Yang ini amat bertentangan dengan pemahaman dalam kebudayaan para pujangga Jawa. Sebuah ungkapan terkenal dan seorang pujangga Jawa yang dapat dilihat pada setiap pementasan wayang kulit mengungkapkan bahwa; *"Negara panjang hapunjung pasir-wakir loh jinawi, gemah ripah karto-raharjo"* (Mansyur Semma, 2008; 31).

C. Tipologi Negara hukum

Secara singkat sebelum lahirnya negara, diawali oleh perkumpulan-perkumpulan yang akhirnya dapat membuka jalan menuju suku-suku, desa-desa, kota-kota bertembok, perkebunan, kerajaan, kekaisaran dan bagian-bagiannya, dan yang paling baru adalah negara. Dalam pengertian awal sebuah negara, telah terdapat pemahaman bahwa individu tidak bertindak sendiri, tetapi berhubungan dengan kelompok-kelompok social (Mansyur Semma, 2008; 2). Hubungan inilah yang kemudian memimpikan adanya kemandirian dan kemajuan.

Sebagaimana pandangan Aristoteles dan Ibn Khaldun juga menganggap keberadaan Negara sebagai fitrah dan kesempurnaan manusia. Pembicaraan tentang politik, kekuasaan, dan negara adalah khas bagi makhluk bernama manusia bagi Ibn Khaldun, manusia adalah mahkluk yang tidak pernah bisa berdiri sendiri. Dua segi yang tidak dapat dipenuhi secara sendiri oleh manusia, berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan pokok dan pertahanan diri. Dengan dua kekuatan inti yang dimiliki oleh manusia, yakni pikiran dan tangannya, manusia berupaya segenap tenaga untuk memenuhi kedua segi tersebut. Aspek pemenuhan kebutuhan diri dan pertahanan dan segala bentuk gangguan, diupayakan manusia melalui proses interaksi dan sosialisasi dengan sesamanya. Dan proses sosialisasi dan interaksi yang dilakukan oleh manusia inilah yang menimbuhkan keberadaan masyarakat, suku bangsa, bahkan Negara (Mansyur Semma, 2008; 3-4).

Apa yang disampaikan oleh Aristoteles dan Ibn Khaldun merupakan bentuk lain dari kesempurnaan negara yang bersifat ideal dan dicita-citakan. Terbentuknya masyarakat yang bersinergi membuat hubungan-hubungan yang kemudian membentuk suatu pola negara sebagaimana disebutkan dalam bab sebelumnya juga mengarahkan pada upaya yang bersifat sinergi pada bentuk negara yang seutuhnya yaitu kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Negara bagi Marx bukanlah sebuah gagasan. Negara adalah satu kenyataan yang mewujud dalam segala peralatannya, peralatan represif bagi negara penindas, peralatan demokrasi bagi negara rakyat pekerja. Bagi Marx, berbicara tentang negara adalah sama dengan berbicara tentang aparatur negara dan kekuasaan politik yang berdiri dibelakangnya. Dengan tegas Marx menyatakan bahwa, "Kelas pekerja tidak dapat begitu saja mengambil alih mesin kenegaraan yang sudah jadi itu, dan menggunakannya untuk kepentingannya sendiri (Mansyur Semma, 2008; 10).

Berangkat dari pemikiran Marx tersebut, maka upaya mengkonstruksikan negara secara alamiah adalah dalam bentuk lain dengan menekankan adanya penegasan sifat hukum dalam menjalankan aktifitas negara. Prinsip negara hukum inilah yang kemudian dapat mendekatkan negara nantinya sesuai dengan fitrah dan kesempurnaan menyuplik apa yang disebutkan oleh Aristoteles dan Ibn Khaldun.

Konsep negara hukum *(rule of law)* sebenarnya baru dikenal dan dipraktikkan secara meluas sejak zaman modern ini meskipun benih-benih negara hukum sebenarnya sudah lama ada. Akan tetapi menurut sebagian ahli, misalnya menurut Muhammad Yamin, di Indonesia konsep negara hukum sudah dikenal sejak abad ke-5 Masehi, di Nagara Tarum (kemudian dikenal Tarumanegara) di bawah pemerintahan Prabu Purnawarman. Kemudian diikuti oleh Negara Kutai di bawah pemerintahan Raja Mulawarman, Melayu Minangkabau sampai abad ke-14 Masehi yang diperintah juga di bawah sistem kerajaan, selanjutnya Kerajaan Sriwijaya di Palembang yang memerintah dalam kurun waktu yang cukup lama, dan Keprabuan Singasari dan Majapahit sampai abad ke-16 Masehi. Semua negara/kerajaan tersebut menerapkan konsep negara hukum dengan konstitusinya yang tidak tertulis, yang berdasarkan pada kebiasaan semata-mata (Munir Fuady, 2009; 30-31).

Dalam hal ini tidak bisa kemudian adanya negara hukum lantas kita definisikan sebagai bentuk negara yang memiliki legislatif, eksekutif dan yudikatif yang jelas seperti halnya indonesia saat ini. Prinsip negara hukum tentunya menyesuaikan dengan tipologi negara pada zamannya masing-masing, akan tetapi hal yang terjadi kemudian adalah dapat dikatakan negara hukum atau tidak tergantung pada kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara dijalankan apakah berdasarkan hukum atau tidak.

Perlu ditegaskan kemudian juga bahwa yang dimaksudkan dengan negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku, yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, di mana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah, harus tunduk pada hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan dasar pembedaan yang rasional, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat karenanya kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis (Munir Fuady, 2009; 3).

Pandangan bahwa hukum dapat menjadi suatu sarana perubahan dan rekayasa (masyarakat), cocok dengan cita-cita (ideal) konsepsi negara kesejahteraan *(verzorgingsstaat)* abad duapuluh. Pandangan itu telah menghasilkan sejumlah besar aturan, kadang-kadang perundang-undangan yang sangat terinci, kadang-kadang hanya berupa undang-undang pokok *(raamwetgeving).* Asas-asas hukum baru yang berkaitan dengan antara lain perlindungan bagi pihak yang secara ekonomi lemah, seperti asas solidaritas, asas kemampuan finansial *(draagkrachtbeginsel)* dan asas persaudaraan materiil (*materiele gelijkheidsbeginsel),* berkaitan dengan perundang-undangan yang lebih modern dan negara kesejahteraan. Dalam masyarakat demokratik yang *pluriform* (beragam) dewasa ini ternyata berbagai pola kaidah dari negara yang membatasi diri *(onthoudingsstaat)* dan abad sembilanbelas dan negara kesejahteraan *(verzorgingsstaat)* abad duapuluh berdampingan memunyai makna, terutama juga karena sekarang ini orang juga ingin meletakkan batas-batas pada negara kesejahteraan tersebut yang juga memunyai arti penting. Lebih jauh, peningkatan pengaruh dan hukum internasional, dan perundang-undangan supranasional dan peradilan internasional adalah sangat penting. Namun bertumbuhnya kaidah-kaidah hukum yang saling berlawanan dan asas-asas hukum fundamental yang saling berlawanan mempersulit penyelesaian sengketa-sengketa konkret dan dengan itu penemuan hukum. Hakim dipaksa untuk melakukan pilihan-pilihan. Perundang-undangan yang melimpah, saling bertentangan atau tidak jelas berarti bahwa hakim harus menguasai perangkat instrumentarium yang luas untuk dapat menangani masalah-masalah penemuan hukum. Bagi peradilan, perubahan cara pandang ini tidak hanya menyebabkan suatu perenungan ulang terhadap penemuan hukum, melainkan juga perenungan ulang terhadap tugas dan fungsi dari hakim (J.A Pointer, diterjemahkan oleh Arief Sidharta, 2008; 115-116).

Implikasi dari penerapan konsep *rule of law* dalam suatu negara akan mengarahkan para penyelenggara negara ke dalam pengakuan prinsip-prinsip dan otoritas-otoritas sebagai berikut:

1. Pelaksanaan konsep *rule of law* lebih menghendaki adanya suasana penghormatan kepada "hukum dan ketertiban" *(law and order)* ketimbang suasana anarki, peperangan, kerusuhan, dan percekcokan. Karena itu, dalam melindungi hak-hak dan kemerdekaan

dan rakyat, pemerintah tidak boleh juga membiarkan adanya kekacauan.

2. Pelaksanaan kewenangan oleh penyelenggara negara haruslah selalu sesuai dengan hukum yang berlaku. Jika ada *disputes* (perselisihan), badan yudikatiflah yang harus memutuskannya. Dalam hal ini, jika ada hak rakyat yang dilanggar oleh pemerintah, karena alasan apapun, harus ada dua proses bagi rakyat tersebut untuk meminta ikut campur tangan pengadilan untuk memutuskannya secara adil. Bahkan jika pemerintah bersalah, harus dapat menyediakan ganti rugi kepada rakyat (meskipun ada hak imunitas dan pihak eksekutif), atau diterapkan sanksi-sanksi lainnya, termasuk sanksi politik, misalnya dalam bentuk impeachment jika pelanggaran yang dilakukan itu serius
3. Badan-badan politik (terutama parlemen) menentukan rincian mekanisme *rule of law,* baik yang bersifat substantif, maupun secara prosedural, sehingga karenanya, prinsip *rule of law* tidak menjadi terlalu subjektif dan serba tidak pasti (Munir Fuady, 2009; 7-8).

Kesimpulan final yang lengkap tentang apa yang dipikir dan diungkapkan orang tentang negara dan hukum sejak Plato hingga kini pada masalah-masalah nyata abad kesembilanbelas, diberikan oleh *Friedrich Julius Stahl* dalam bukunya *"Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht"* (1829-1838) (J.J. Von SCHMID, 1979; 117).

Buku itu memang sangat besar artinya. Tetapi sebelum memperhatikan dan dekat buku yang sangat luas isinya itu, lebih dahulu kita pelajari beberapa aliran pemikiran lain yang berkenaan dengan undang-undang dasar. Pada garis besarnya, ide bahwa negara merupakan suatu keseluruhan yang terdiri dan sejumlah lembaga yang bekerja sama dengan harmonis tanpa mengesampingkan tugas masing-masing suatu hasil final yang kongkret dan pertentangan hebat antara tradisi dan akal budi juga memberikan suatu gambaran negara yang sama sekali baru, diihat dengan kaca mata filsafat. Dan sudut historis, ide itu timbul dan ajaran tentang pembagian kekuasaan yang diungkapkan Montesquieu (J.J. Von SCHMID, 1979; 117). Pembagian kekuasaan yang dimaksud dalam hal ini yang kemudian dalam Undang-Undang Dasar 1945 kita karena tidak sesuai dengan jiwa ruh Pancasila yang kemudian dirubah menjadi istilah pemisahan kekuasaan yaitu kekuasaan eksekutif, legislataif dan yudikatif.

Pada tahun 1796 Fichte menerbitkan karangan yang berjudul *"Grundlage des/Naturrechts* (Dasar Hukum alam), dalam tahun 1798 "Sistem ilmu Kesusilaan", dan dalam tahun 1813 *"Staatslehre"* (Ilmu Negara). Ketika ternyata bahwa pemerintah dengan kekuasaan absolut sama sekali tak dapat diganti oleh kekuasaan rakyat, maka Fichte mulai meminta beberapa hak kepada pemerintah Jerman. Ia menghendaki kebebasan berpikir, dengan mula-mula menyesuaikan diri dengan Rousseau. Kemudian ia mendesak agar diadakan perubahan tata-negara. Pada hematnya tiap warga negara sendiri dapat kembali ke-keadaan alam dengan memutuskan perjanjian dengan negara. Ia juga membela hak-hak asasi manusia yang tak bisa dipindahkan dan tetap sifatnya. Gereja dan negara, keduanya dikuasai oleh kaidah hukum alam, tetapi masing-masing memunyai tugas yang berbeda. Seperti Thomasius, dengan tegas Fichte membedakan hukum dengan norma kesusilaan. Kesadaran hukum pun sedikit berbeda dengan kesadaran kesusilaan. Tampaknya disinilah terdapat pertentangan dengan ide Aliran Historis. Sebab menurut Aliran Historis, hukum dan kesusilaan terjalin satu sama lain karena keduanya hasil karya rohani manusia. Kesadaran hukum menurut Fichte adalah suatu yang sama sekali lain. Kesadaran itu adalah citra filsafat rasional dan abstrak dalam hukum alam (J.J. Von SCHMID, 1979; 76).

Oleh karenanya disini dapat ditegaskan bahwa domain hukum memiliki peranan yang bersifat sentral dalam mewujudkan tatanan negara yang ideal. John Locke juga mengajarkan negara hukum. Melalui ajaran John Locke tentang negara dan hukum untuk perkembangan selanjutnya menjadi jembatan antara pemikiran tentang negara dan hukum abad 17 dan abad 18. Yang perlu mendapatkan perhatian istimewa dari ajaran John Locke ialah pendapatnya mengenai hak-hak alamiah manusia yang tidak dapat diserahkan kepada masyarakat dengan melalui atau jalan atau perjanjian. Buku karangannya yang terkenal ialah *two treatises on civil government*. Pokok ajarannya adalah**:**

1. Bahwa kekuasaan penguasa bukan berasal dari tuhan;
2. Bahwa kekuasaan didasarkan atas hukum alam;
3. Bahwa penguasa tidak mungkin bersifat mutlak;
4. Behwa manusia dalam alamiah atau alam bebas sudah memunyai hak-hak dasar (azasi) (S. Haryono DKK, 2000; 47-48).

Teori-teori modern mengenai negara dan hukum pada dewasa ini lebih cenderung untuk membagi bentuk negara itu menjadi dua yaitu Negara Kesatuan (Unitarisme) dan Negara Serikat (Federasi). Pembagian menjadi dua bentuk tersebut apabila dilihat dan segi susunannya.

1. Negara Kesatuan. Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, akan tetapi negara itu sifatnya tunggal, yang artinya hanya ada satu Negara. tidak ada negara di dalam negara. Jadi negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan, *unity*. Di dalam negara kesatuan hanya ada satu negara dengan hanya satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif bagi seluruh daerah negara. Negara kesatuan adalah negara tunggal. yang *mono sentris* (berpusat satu) sedang negara federal adalah negara berganda yang *polysentris* (berpusat banyak). Dalam negara kesatuan hanya ada satu (S. Haryono DKK, 2000; 58). Dalam Negara kesatuan masih ada tempat bagi inisiatif dan peranan daerah yang menentukan nasibnya sendiri dan kepribadiannya sendiri, tetapi semua ini lebih dikoordinasikan dengan keseluruhan daerah negara. Negara kesatuan, dapat pula berbentuk:
   a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi di mana segala sesuatu dalam negara itu langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, Sedangkan daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
   b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, di mana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan, untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swatantra (S. Haryono DKK, 2000; 59).
2. Negara Serikat (Federasi). Negara Serikat atau negara federal atau federasi, adalah negara yang merupakan gabungan dan beberapa negara yang berdiri sendiri, masing-masing dengan perlengkapannya yang cukup, dengan kepala negara sendiri, dengan pemerintahan sendiri, dan dengan badan-badan legislatif dan yudikatif sendiri. Di dalam negara federasi terdapat dua macam pemerintahan, yaitu:
   a. Pemerintah federasi (Pemerintah Pusat) adalah pemerintahan gabungan dan negara negara bagian, atau pemerintahan ikatannya yang merupakan pemerintahan pusat.

b. Pemerintahan negara bagian. Jadi Negara-negara yang semula berdiri, di dalam negara federasi tersebut bergabung menjadi satu ikatan dengan tujuan atau maksud untuk mengadakan kerjasama antara negara tersebut demi kepentingan mereka bersama, dan di samping itu masih ada kebebasan hak-hak kenegaraan daripada Negara-negara bagian itu sendiri (S. Haryono DKK, 2000; 59-60).

BAGIAN LIMA

KEKUASAAN DAN LEGITIMASI KEKUASAAN

A. Teori Kekuasaan dalam Negara

Hampir serupa dengan *moral perfection,* Locke (1632-1704) juga menganggap negara sebagai representasi kehendak masyarakat secara keseluruhan. Locke berpendapat bahwa eksistensi kekuasaan dan kedaulatan raja atau negara tercipta, justru dan hasil pemberian atau pelimpahan kekuasaan dan kedaulatan yang diamanatkan oleh masyarakat. Negara menurut Locke, diciptakan oleh masyarakat dengan tujuan untuk membela dan melindungi hak-hak para warganya dan bukan sebaliknya, yaitu mengganggu dan meniadakan hak-hak para warganya atau menuntut kewajiban-kewajiban kepada para warganya. Negara adalah sebuah institusi yang netral dan berbagai kepentingan dalam masyarakat yang bermacam-macam dan berbeda-beda, serta netral bagi kepentingan dirinya sendiri (Mansyur Semma, 2008; 19).

Disinilah peran kekuasaan yang berfungsi untuk mengatur dibutuhkan. Kekuasaan bukan hanya sebagai sebuah instrument atau alat saja yang hanya berfungsi menguasai akan tetapi harus bisa melakukan perubahan masyarakatnya. Kekuasaan inilah yang kemudian didefinisikan sebagai pemerintah.

Tan Malaka memunyai perbedaan dengan Foucault terkait dengan kekuasan dalam suatu organisasi, terutama organisasi dalam bentuk

negara. Jika Foucault mengartikan kekuasaan ada dimana-mana bukan milik sang peimimpin organisasi namun Tan Malaka memunyai pendapat lain terkait dengan kekuasaan di dalam organisasi adalah absolut. Perbedaan pandangan tersebut terjadi, karena padangan Foucault itu pandangan yang masuk dalam filsafat kontemporer yang berbeda "masa" dengan "massa" Tan Malaka, yang penuh dengan gerakan-gerakan dalam membentuk suatu pergerakan yang identik dengan penerapan program-program secara otoriter, karena kondisi yang masih labil. Jika kondisi suatu wilayah yang masih labil maka dibutuhkan sikap otoriter yang bisa menstabilkan keadaan (Muhtar said, 2013; 119).

Konsep berfikir Tan Malaka terkait dengan sistem negara yang ada dalam bayangannya adalah memposisikan negara memunyai kekuasaan penuh yang bisa mengontrol sampai lapisan bawah. Kekuasaan itu harus dipunyai agar semua kebijakan yang dilakukan oleh pemimpin di negara tersebut sampai menyentuh akar rumput dan dilaksanakan, kebijakan yang dimaksud tentunya kebijakan yang mengarah pada pembangunan masyarakat agar menjadi lebih baik (Muhtar said, 2013; 120).

Hal yang disampaikan oleh Tan Malaka tersebut tentunya berbeda dengan yang disampaikan dengan Shang Yang. Tujuan negara menurut Shang Yang ialah membentuk kekuasaan. Untuk pembentukan kekuasaan ini ia mengadakan perbedaan tajam antara negara dengan rakyat. Perbedaan ini diartikan sebagai perlawanan/kebalikan satu terhadap yang lainnya. Shang Yang mengatakan kalau orang ingin membuat negara kuat dan berkuasa, maka ia harus membuat rakyatnya lemah dan iniskin dan sebaliknya, jika orang hendak membuat rakyatnya kuat dan makmur ia harus menjadikan negaranya lemah. "*Aweak people means a strong state and a strong means a weak people therefore a country, wich has the right way, if concerned with weakening the people*" (Moh Kusnardi dan Bintan R saragih, 1994; 73).

Hal yang perlu dipertegas adalah posisi kekuasaan sebenarnya adalah menjadi instrument untuk mendukung sistem politik untuk dapat terealisasi dengan baik. Mengenai sistim politik sebagai suatu keseluruhan, kita dapat menyetujui bahwa sistim itu hanyalah alat. Tetapi di samping alat, ia mengandung banyak hal yang lain pula. Seperti dalam bidang penelitian ilmiah, dalam ekonoini pasaran-

bebas, atau dalam pengadilan yang adil dan tidak meinihak, sistim demokrasi mengandung nilai-nilai moril (dan mungkin juga mengandung nilai metafisika). Disini perlu dipisahkan masing-masing nilai itu dan kelompok nilai yang ada pada suatu sistim demokrasi yang benar-benar berjalan, agar kita dapat mengukur daya-tariknya.

1. Nilai pertama adalah menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan sukarela (Deliberative Model). Kehidupan dalam setiap masyarakat selalu mengandung pertikaian yang tidak habis-habisnya dalam soal kepentingan dan pendapat, baik disembunyikan atau dikemukakan secara terbuka. Kalau ada orang yang meragukan hal ini, cobalah melihat ke sekeliling atau bacalah buku sejarah. Demokrasi adalah satu-satunya sistim yang mengakui sahnya ekspresi politis dan pertikaian-pertikaian semacam itu dan mengatur penyelesaiannya secara damai melalui perundingan politik, sebagai alternatif dan penyelesaian berdasarkan kekerasan atau dekrit. Setiap teori politik ada yang memberikan cara penyelesaian dengan jalan damai ini di dalam kerangka sistim politik, dan ada pula yang mengharapkan suatu cara mukjizat untuk menegakkan ketertiban umum, suatu kekuasaan dan luar sistim yang sedang bertikai itu, sebagaimana halnya Hobbes mengharapkan raja dan Leviathan memerintah, sebagaimana Bolingbroke melihat kepada raja Patriotnya, atau Plato melihat kepada para pengawalnya, atau orang Jerman melihat kepada Fuhrernya, dan sebagaimana Marx pada satu dua kesempatan berbicara mengenai negara yang berdiri "di atas masyarakat" (Editor Miriam Budihardjo, 1977; 165).
2. Nilai kedua adalah yang menjainin terjadinya perobahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berobah**.** Hal ini amat erat hubungannya dengan nilai pertama, sehingga dapat dianggap sebagai penerapan nilai itu terhadap situasi-situasi khusus dunia modern. Nilai ini lebih besar pengaruhnya sekarang dibandingkan dengan masa-masa dahulu yang lebih statis, dengan arti sekarang ini nilai itu lebih dapat diterima, karena kita telah menerima perubahan teknologis yang cepat itu sebagai suatu hal yang normal, malah sebagai suatu yang tidak, dapat dielakkan. Besok kita akan sampai ke bintang. (Dalam mengemukakan bahwa teknologi itu adalah suatu variable, suatu faktor yang berubah,

yang menimbulkan perubahan-perubahan sosial dan politik, walaupun tidak seluruhnya menentukan luas dan arahnya, kita tidak perlu melengahkan faktor-faktor lain yang juga menentukan., seperti perubahan penduduk, atau mekanisme lain, seperti fungsi pengusaha) (Editor Miriam Budihardjo, 1977; 167).

3. Nilai ketiga adalah pergantian penguasa dengan teratur (Agnostic Model). Demokrasi tidak hanya mengendalikan pertentangan dan perobahan sosial, tetapi sekaligus juga menyelesaikan suatu masalah politik yang jauh lebih lama, yaitu mencari pengganti yang sah dan penguasa yang sedang berkuasa dengan cara damai. Hobbes umpamanya menganggap bahwa masalah pergantian penguasa itu adalah kesulitan pokok yang dihadapi oleh sistim kerajaan. Demokrasi sudah pasti merupakan suatu jawaban terhadap masalah yang tidak ada satu sistim lain pun yang dapat memberikan jawaban secara memuaskan dalam suasana peinikiran modern: bagaimana mencari dan mengganti penguasa dengan damai dan absah. Cara menunjuk diri-sendiri mewariskan kepada anak-cucu, memilih seorang dan dan oleh kalangan elite dan menggulingkan kekuasaan melalui kudeta sekarang ini tidak dapat lagi diterima sebagai suatu hal yang wajar dalam pembuktian kefalsafahannya, di samping kesukaran-kesukaran praktis yang terdapat dalam cara-cara itu, yaitu kesukaran yang telah dibuktikan oleh banyak pengalaman dalam sejarah (Editor Miriam Budihardjo, 1977; 169).
4. Nilai keempat adalah penggunaan paksaan sesedikit mungkin. Nilai keempat ini dapat dikemukakan dengan menunjuk kepada kerasnya jenis paksaan yang terdapat dalam sistim demokrasi (Sekali lagi, masalah kedalaman perasaan dalam politik timbul pula, walaupun kita tidak perlu sampai mencoba mengukur jumlah paksaan Thermometer politik selalu bekerja, walaupun kita tidak tahu apa yang diukurnya). Bukan halnya karena telah menjadi definisi bahwa sejumlah besar orang selalu menyetujui putusan tentang kebijaksanan-kebijaksanaan politik, sehingga akibatnya ada sejumlah kecil orang yang dipaksa. Inilah argumentasi yang paling lemah, yang banyak tergantung kepada adanya kebebasan politik dan cara bagaimana putusan politik itu diambil. Adalah berguna sekali untuk memunyai lubang keselamatan, karena

dengan begitu kita dapat menyalurkan tenaga yang terkumpul dan membantu perdebatan dan permainan politik, walaupun pada akhirnya kalah dalam pemungutan suara. Kita boleh menamakannya *catharsis* (pemurnian), yaitu membuang perasaan permusuhan yang terpendam, perasaan bersalah dan sebagainya. Suatu golongan ininoritas yang diperlukan dengan tidak adil biasanya merasa lain, yaitu merasa kurang terpaksa, kalau persamaan politik itu diakui dan kalau golongan itu hanya disuruh patuh secara bersyarat kepada putusan politik yang mungkin telah dikritiknya dan yang mungkin diharapkanya dapat dirobah dengan persuasi atau dengan pengaruh politik. (Tetapi, ini tentu saja tidak selalu memuaskan golongan ininoritas "permanen" yang dibicarakan di Appendix Bab Delapan). Inilah inti kebenaran pembicaraan Rousseau tentang Kemauan Umum; kita boleh setuju dengan absahnya undang-undang yang tidak selalu kita sukai. Itulah sikap kebanyakan kita pada waktu mematuhi undang-undang atau kebijaksanaan politik lain yang tidak kita setujui, karena dalam suatu kebijaksanaan politik atau lainnya, semua kita adalah golongan ininoritas (Editor Miriam Budihardjo, 1977; 171).

5. Nilai kelima adalah nilai keanekaragaman. Argumentasinya di sini pada permulaannya tergantung kepada pertanyaan apakah adanya keaneka-ragaman kepercayaan dan tindakan dan adanya pilihan yang lebih banyak itu baik atau tidak. Banyak orang yang mempersoalkan nilai ini, karena keanekaragaman itu dapat menimbulkan kebaikan dan dapat pula menimbulkan keburukan, dan pilihan bebas mengandung arti bahwa kita dapat juga memilih yang buruk. Ruskin berpendapat bahwa kebebasan memilih itu menghancurkan kehidupan dan kekuatan, karena itu demokrasi itu sendiri adalah destruktif. Kebebasan manusia itu mengandung kemungkinan destruktif dan juga kreatif. Tetapi bukankah sekurang-kurangnya kelihatan sepintas lalu bahwa keanekaragaman itu adalah baik, sebagaimana kebebasan itu sendiri adalah baik (Editor Miriam Budihardjo, 1977; 172).
6. Nilai keenam adalah menegakkan keadilan. Keadilan ini telah dihargai tinggi oleh para ahli filsafat politik sebagai suatu nilai yang harus ditegakkan dalam banyak masyarakat. Menegakkan keadilan sering dianggap sebagai inti moralitas politik, dan mem-

pertahankan demokrasi atas dasar ini tentu berbunyi Demokrasi adalah sistim terbaik untuk menegakkan keadilan. Ada beberapa hal yang berhubungan dengan ini (Editor Miriam Budihardjo, 1977; 176).

Dalam hal ini kemudian dapat ditegaskan bahwa apa yang dijalankan oleh kekuasaan dalam menjalankan politik sebenarnya menjadi penegasan bahwa kekuasaan membawa nilai-nilai yang kemudian harus diperankan dalam kehidupan bernegara. Dalam menjalankan nilai-nilai tersebut, idealnya tidak mungkin negara memainkan peran untuk melegalisasi sistem kekuasaan yang menindas.

Dalam keadaan darurat kekuasaan yang ideal adalah dijalankan melalui hukum dasar. Kekuasaan perundang-undangan dan kehakiman dipegang dan dilaksanakan oleh seorang proletar, dan yang di dalam menjalankan tugasnya itu ia harus menyesuaikan perundang-undangan dengan kebutuhan. Kebutuhan baru di dalam masyarakat yang terus berkembang ke arah kemajuan. Sehingga dengan demikian dapat menimbulkan yurisprudensi yang tetap, dan kepastian hukum bagi para warga negaranya (Soehino, 1996; 34).

Mengenai pendapatnya tentang hukum, Cicero mengatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang didasarkan atas ratio yang murni tadi, dan oleh karena itu hukum positif harus berdasarkan atas dalil-dalil atau azas-azas hukum alam kodrat (ratio yang murni), jika tidak demikian maka hukum positif tersebut tidak memunyai kekuatan mengikat. Bagi Cicero hukum adalah satu-satunya ikatan dalam negara. Sedangkan keadilan itu hanya dapat dicari melalui untuk keperluan keadilan itu sendiri tanpa dicampur pamrih tertentu. Akan tetapi hukum alam dengan kesusilaan atau moral yang berdasarkan alam kodrat itu tidak dapat dipisah-pisahkan satu sama lain (Soehino, 1996; 42).

Lebih jauh ditegaskan dalam peinikiran Dicey bahwa sebutan lainnya untuk negara hukum yang berdasarkan kedaulatan hukum adalah "*rule of law*" menurut paham Dicey unsur dari *rule of law* adalah:

1. *Equality before the law*, artinya setiap manusia memunyai kedudukan hukum yang sama dan mendapatkan perlakuan yang sama.
2. *Supremacy of law*, artinya kekuasaan tertinggi terletak pada hukum.
3. Hak-hak asasi manusia tidak bersumber pada undang-undang dasar(Moh Kusnardi dan Bintan R saragih, 1994;93).

Disini kemudian Dicey secara kebetulan menyinggung dengan tegas tentang prinsip negara hukum yang dijalankan secara sah melalui kekuasaan. Apa yang disampaikan di atas, merupakan pengaruh daripada ajaran John Locke yang berpendapat bahwa pemerintah harus melindungi hak-hak asasi rakyat, dan karena itu hak-hak asasi itu dicantumkan dalam undang-undang dasar (Moh Kusnardi dan Bintan R saragih, 1994; 93).

Kolaborasi antara hukum dan kekuasaan bahkan ditegaskan oleh Mac Iver dengan merumuskan kekuasaan sebagai *"the cap activity to control the behavior of others either directly by fiat of indirectly by the manipulation of available means"*, yang artinya "kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain baik secara langsung dengan memberi perintah, maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia. Menurut Kant untuk dapat disebut sebagai Negara Hukum harus memiliki dua unsur pokok yaitu:

1. Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
2. Adanya peimisahan kekuasaan dalam negara.

   Pada prinsipnya kehadiran tipe Negara Hukum yang pertama yang hanya bertindak memisah kalau terjadi perselisihan di antara warga negaranya dalam menyelenggarakan kepentingannya yang disebut sebagai: "Negara Jaga Malam" atau "*Nachtw achter Staff*" atau "Negara Polisi" atau "*L'etat gendarme*". Dalam perkembangan selanjutnya Negara Hukum sebagai paham atau falsafah liberal berubah ke negara Hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Untuk menjamin agar jangan sampai terjadi tindakan sewenang-wenang dari Negara penguasa dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, maka menurut Stahl dua unsur pokok di atas ditambah dua unsur pokok lagi yaitu:
3. Setiap tindakan Negara harus berdasarkan Undang-undang yang dibuat terlebih dahulu. Negara baru dapat bertindak menyelenggarakan kepentingan rakyat kalau sudah ada Undang-undang untuk tindakan tersebut. Perkembangan selanjutnya hal ini tidak mungkin, berhubung untuk membuat suatu peraturan undang-undang adalah membutuhkan proses yang lama dan seringkali bawah Undang-undang ketinggalan dan kebutu-

han masyarakat, maka sering Pemerintah mengambil kebijaksanaan sendiri dengan membuat peraturan Pemerintah tersebut ke bawah. Sepintas lalu kita melihat pelanggaran prinsip Negara Hukum karena yang membuat peraturan itu bukan badan legislatif, tetapi eksekutif. Tetapi hal ini dapat dinetralkan misalnya dengan memberikan hak menguji peraturan-peraturan tersebut, kepada Mahkamah Agung dan kalau bertentangan hendaknya dicabut kembali. Kemudian kalau terdapat perselisihan antara penguasa dan rakyat, maka dibuat unsur keempat yaitu:

4. Peradilan Adininistrasi untuk menyelesaikan perselisihan tersebut. Peradilan ini harus memenuhi dua persyaratan yaitu:
   a. Tidak meimihak atau berat sebelah walaupun pemerintah yang menjadi salah satu pihak.
   b. Orang-orangnya atau petugas-petugasnya haruslah terdiri dari ahli-ahli dalam bidang tersebut (Moh Kusnardi dan Bintan R saragih, 1994; 132-133).

Teori kekuasaan yang telah penulis uraikan di atas tentunya telah menegaskan secara ideal bahwa kekuasaan ada sebagai bentuk instrument untuk menjalankan negara sebagai pranata hukum dasarnya. Hukum disini kemudian bukan hanya sebagai sebatas alat kekuasaan untuk menyejahterakan masyarakat. Lebih dari pada itu, hukum juga berarti sebagai alat atau sarana untuk membatasi kekuasaan dan mengarahkan fungsi dari pada negara sesuai tujuannya.

Oleh karenaitulah semua konstitusi dapat dipastikan selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. *Constitutions* menurut Ivo D. Duchacek, *"identify the sources, purposes, uses and restraints of public power"* (mengidentifikasikan sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum). Karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh sebab itu pula, konstitusionalisme, seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai *"an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action"* (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan). Dalam pengertian

demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan (Jimly Asshiddiqie, 2006; 21).

Namun tetap dalam hal ini adanya negara kekuasaan yang absolut juga menjadi ciri negara yang bertentangan dengan negara hukum yang dikonsepsikan lebih cenderung adanya pengawasan yang baik. Dengan mempergunakan kriteria tersebut, maka negara dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

Negara di mana semua fungsi atau kekuasaan negara itu dipusatkan pada satu organ. Negara yang demikian ini adalah negara yang melaksanakan sistem absolut. Kemudian organnya itu sendiri bagaimanakah sifatnya, maksudnya organ negara itu, yaitu organ negara yang tertinggi, dipegang atau dilaksanakan oleh beberapa orang. ini ada tiga kemungkinan, yaitu:

a. Organ itu dapat bersifat tunggal, artinya organ yang tertinggi, serta kekuasaan negara yang tertinggi di dalam negara itu, hanya dipegang atau dilaksanakan oleh satu orang "tunggal". Negara ini disebut monarki.
b. Organ itu dapat bersifat beberapa orang, artinya organ yang tertinggi, serta kekuasaan negara yang tertinggi di dalam negara itu, dipegang dan atau dilaksanakan oleh beberapa orang. Negara itu disebut aristokrasi atau oligarki.
c. Organ itu dapat bersifat jamak, artinya organ itu pada prinsipnya dipegang atau dilaksanakan oleh seluruh rakyat. Negara ini disebut demokrasi.

Dengan demikian, maka kalau sistemnya itu, yaitu sistem absolutisme digabungkan atau dikombinasikan dengan sifat daripada organnya, akan kita dapatkan:

1. Monarki absolut. Yaitu negara di mana fungsi-fungsi atau kekuasaan negara itu dipusatkan pada satu organ, sedangkan organnya itu sendiri hanya dipegang oleh satu orang tunggal saja.
2. Aristokrasi atau oligarki absolut. Yaitu negara di mana fungsi-fungsi atau kekuasaan negara itu dipusatkan pada satu organ, sedangkan organnya itu sendiri dipegang oleh beberapa orang.
3. Demokrasi absolut. Yaitu negara di mana fungsi-fungsi atau kekuasaan negara itu dipusatkan pada satu organ, sedangkan organ-

nya itu sendiri pada prinsipnya dipegang oleh seluruh rakyat. Negara ini juga disebut demokrasi murni.

Negara di mana fungsi-fungsi atau kekuasaan-kekuasaan negara itu dipisah-pisahkan, peimisahan kekuasaan ini biasanya yang dianut adalah ajaran daripada Montesquieu, kemudian masing-masing kekuasaan itu diserahkan atau didistribusikan kepada beberapa organ. Sedangkan dalam hal ini yang penting atau yang menentukan adalah bagaimanakah sifat hubungan organ-organ itu satu sama lain. Khususnya sifat hubungan antara organ perundang-undangan dengan organ pelaksanaan yaitu pemerintah (sifat hubungan antara badan legislatif dengan badan eksekutif) Oleh karena tergantung daripada inilah sifat atau sistem pemerintahannya, sedangkan sistem daripada pemerintahan inilah yang selanjutnya akan menentukan bentuk daripada negaranya. Dimaksudkan dengan sifat daripada hubungan antara organ-organ tersebut ialah, apakah organ-organ tersebut satu sama lain dapat saling memengaruhi ataukah tidak. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas negara yang melaksanakan sistem peimisahan kekuasaan ini dapat diklasifikasikan menjadi:

a. Negara yang melaksanakan sistem peimisahan kekuasaan secara tegas, atau secara sempurna. Artinya masing-masing organ tersebut tidak dapat saling memengaruhi, khususnya antara badan legislatif dengan badan eksekutif. Sebagai contoh misalnya Amerika Serikat, disini kekuasaan perundang-undangan ada pada kongres, sedangkan kekuasaan pelaksanaan atau pemerintahan ada pada Presiden, dan di dalam konstitusinya dinyatakan dengan tegas antara kedua kekuasaan tersebut, yang satu sama lain tidak dapat memengaruhi. negara ini disebut negara dengan sistem pemerintahan Presidensil.
b. Negara yang melaksanakan sistem pemisahan kekuasaan, dan masing-masing organ pemegang kekuasaan tersebut, khususnya antara badan legislatif dengan badan eksekutif, dapat saling memengaruhi, atau saling berhubungan. Sifat hubungan antara kedua badan atau organ ini adalah bersifat politis, maksudnya kalau kebijaksanaan badan yang satu tidak mendapatkan persetujuan dan badan yang lain, badan tersebut dapat dibubarkan. Negara ini disebut negara dengan sistem Parlementer.

c. Negara yang melaksanakan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi pada prinsipnya badan eksekutif itu hanya bersifat sebagai badan pelaksanaan atau badan pekerja saja dan pada apa yang telah diputuskan oleh badan legislatif. Dan disertai dengan pengawasan atau kontrol secara langsung dan rakyat, yaitu dengan sistem referendum. Negara ini disebut negara dengan sistem referendum (Soehino, 1996; 188-190).

B. Legitimasi Kekuasaan dalam Negara

Dalam pandangan Dicey yang kemudian dicuplik oleh Hayek menjelaskan bahwa dalam negara kapitalis perangkat aturan hukum digunakan sebagai dasar untuk melakukan prediksi, bagaimana penguasa akan menggunakan kekuasaan koersifnya di dalam keadaan-keadaan tertentu, dan direncanakannya urusan-urusan individu seseorang berdasarkan pengetahuannya. Untuk melancarkan kegiatannya (kapitalisme) hukum dijadikan sebuah alat untuk merencanakan sesuatu dan memprediksi suatu kegiatan dan langkah-langkah antisipasi apabila kegiatan tersebut tidak sesuai yang diharapkanya. Maksudnya yaitu ketika akan mengeksploitasi suatu sumber daya alam maka dibutuhkan sebuah legitimasi yuridis untuk melaksanakan kegiatan tersebut dan apabila ada warga yang menghalangi kegiatan tersebut, maka aturan yuridisnya itu dicantumkan sanksi, jadi apabila ada orang yang tidak setuju dengan kegiatan tersebut akan diberikan sanksi karena membangkang (tidak patuh pada aturan perundang-undangan) (Muhtar said, 2013; 148-149).

Legitimasi disini dapat dikatakan penting dan mengemuka utamanya dalam negara demokrasi. Ada pertautan makna yang utamanya termuat dalam sistem sebuah negara modern yang mewajibkan adanya legitimasi kekuasaan dalam menjalankan negara secara utuh.

Legitimasi pada prinsipnya sebagai kekuatan penguasa yang diterima oleh rakyatnya dalam ajaran legitimasi ini pemberi legitimasi disebut sebagai pemberi dan disebut juga sebagai penerima atas manfaat legitimasi yang diberikan kepada penguasa. Jadi kepentingan rakyat dalam teori legitimasi kekuasaan ini ditempatkan di atas segala-galanya.

Seperti juga Plato, Aristoteles-pun beranggapan bahwa negara itu dimaksudkan untuk kepentingan warga negaranya, supaya mereka itu dapat hidup baik dan bahagia. Jadi menurut Aristoteles negara

itu merupakan suatu kesatuan, yang tujuannya untuk mencapai kebaikan tertinggi, yaitu kesempurnaan diri manusia sebagai anggota daripada negara. Dengan demikian Aristoteles telah menjadi seorang realistis, sedangkan kalau Plato adalah seorang idealistis. Hal yang demikian ini akan dapat kita pahami, bila kita melihat, dan memperhatikan keadaan, yaitu bahwa Plato menciptakan filsafatnya itu dalam keadaan alam demokrasi, dimana orang selalu mencari jalan untuk mencapai keadilan. Sedangkan kalau Aristoteles menciptakan filsafatnya itu dalam keadaan alam kerajaan dunia, di mana rakyat yang dulunya merdeka itu dikuasai oleh seorang penguasa asing yang memerintah dengan kekuasaan tak terbatas. Jadi dengan demikian seandainya unsur etis yang harus merupakan dasar untuk pikiran yang universalitas tentang negara dan hukum itu dijadikan bagian daripada Ilmu Negara, maka hal itu harus pula dijadikan ukuran bagi perbuatan-perbuatan juga bagi pemerintah (penguasa). Hal ini kiranya akan tidak mungkin, karena akan dilarang oleh penguasa dan kerajaan yang absolut itu, lebih-lebih jika kekuasaan pemerintahan yang ada itu merupakan kekusaan asing (Soehino, 1996; 24).

Hal di atas tidak jauh berbeda dengan apa yang dikatakan oleh Cicero. Cicero juga menegaskan adanya *"one common master and ruler of men, namely God, who is the author of this law, it sinterpreter, and tis sponsor"*. Tuhan, bagi Cicero, tak ubahnya bagaikan Tuan dan Penguasa semua manusia, serta merupakan Pengarang atau Penulis, Penafsir dan Sponsor Hukum. Oleh karena itu, Cicero sangat mengutamakan peranan hukum dalam pemahamannya tentang persamaan antar umat manusia. Baginya, konsepsi tentang manusia tidak bisa dipandang hanya sebagai *political animal* atau insan politik, melainkan lebih utama adalah kedudukannya sebagai *legal animal* atau insan hukum. Selain itu, beberapa kesimpulan dapat ditarik dan pengalaman sejarah konstitusionalisme Romawi kuno ini adalah: *Pertama,* untuk memahami konsepsi yang sebenarnya tentang *the spirit of our constitutional antecedents* dalam sejarah, ilmu hukum haruslah dipandang penting atau sekurang-kurangnya sama pentingnya dibandingkan dengan sekedar perbincangan mengenai materi hukum. *Kedua,* ilmu pengetahuan hukum yang dibedakan dan hukum sangat bercorak Romawi sesuai asal mula pertumbuhannya. *Ketiga,* pusat perhatian dan prinsip pokok yang dikembangkan dalam ilmu hukum Romawi bukanlah

the absolutisme of a prince sebagaimana sering dibayangkan oleh banyak ahli, tetapi justru terletak pada doktrin kerakyatan, yaitu bahwa rakyat merupakan sumber dari semua legitimasi kewenangan politik dalam satu negara. Dengan demikian, rakyatlah dalam perkembangan pemikiran Romawi yang dianggap sebagai sumber yang hakiki dan hukum serta sistem kekuasaan (Jimly Asshiddiqie, 2006; 15).

Adanya rakyat yang memiliki kekuasaan penuh terhadap sebuah negara inilah yang kemudian menjadikan apapun yang dilakukan oleh sebuah kekuasaan tentunya harus mencirikan kekuasaan rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, bentuk kekuasaan rakyat sering disebut sebagai kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara, secara filosofis dengan kekuasaan tersebut di dukung melalui aturan hukum yang menegaskannya.

Dalam tradisi negara di dunia, upaya pemberian legitimasi secara khusus dilakukan melalui proses pemilihan umum. Dalam konsep pemilu, semakin baik sistem pemilu, maka semakin baik pula kekuasaan akan dijalankan untuk kepentingan masyarakat. Begitu juga sebaliknya, ketika proses pemberian legitimasi melalui Pemilu dijalankan secara buruk, maka kekuasaan yang telah diberikan legitimasi akan memainkan peran secara buruk pula.

C. Pergeseran Kekuasaan dalam Negara

Hal yang difokuskan di bahasa dalam tema pokok pergeseran kekuasaan dalam negara adalah ketika kekuasaan dijalankan tidak sesuai mestinya. Hal ini memungkinkan terjadi pada negara manapun di dunia ini.

Semisal saja pada sebuah sistem kekuasaan absolutisme di bawah pemerintahan Henri IV yang telah berlangsung lama, dan tahun 1589-1610, maka telah berakar kuat pada sistem ketatanegaraan Perancis. Maka sudah barang tentu perubahan-perubahan yang penting dalam hubungan kekuasaan dirumuskan dan dibenarkan dalam bentuk yuridis secara ilmiah. Hal inilah yang dilakukan oleh Jean Bodin dalam buku karangannya *Les Six Livres de la Republique*. Yang diterbitkan pada tahun 1576. Jadinya ajaran Jean Bodin itu sebetulnya hanyalah memberi dasar-dasar yuridis terhadap kekuasaannya absolut di bawah pemerintahan Henri IV tadi (Soehino, 1996; 78).

Bahkan sebuah teori menyatakan kekuasaan di atas segala-galanya. Seperti halnya dengan yang disampaikan oleh Niccolo Machiavelli, Jean Bodin juga menyatakan bahwa tujuan negara itu adalah kekuasaan. Definisinya tentang negara adalah sebagai berikut: Negara adalah keseluruhan dan keluarga-keluarga dengan segala miliknya, yang dipimpin oleh akal dan seorang penguasa yang berdaulat. Jadi seperti Aristoteles, Jean Bodin berpendapat bahwa keluarga itu adalah asal atau dasar daripada negara, baik menurut logika maupun menurut sejarah. Kekuasaan negara mengharuskan membatasi kebebasan bertindak menurut alam. Dalam keluarga itu ada *paterfamilisasi* sebagai kepala keluarga ia melakukan pembatasan-pembatasan dalam keluarga. Dasar masyarakat adalah naluri, sedang dasar negara adalah kekuasaannya. Pada mulanya hanya ada satu keluarga, kemudian keluarga-keluarga lainnya bergabung dan merupakan suatu kesatuan, oleh karena dengan demikian itu mereka secara bersama-Sama dapat mempertahankan diri dengan baik. Dan dalam keadaan itu pula kebebasan alam lenyap. Sampai di sini pendapatnya sama dengan Aristoteles (Soehino, 1996; 78).

Terjadinya pergeseran peran kekuasaan dalam negara acapkali direspon melalui berbagai macam bentuk yang diantaranya adalah dengan upaya penurunan secara paksa atas kekuasaan. Semisal negara indonesia sendiri mengalami berbagai *impeachment* terhadap presidennya, baik impeachment langsung, seperti yang dialami oleh presiden Abdurrahman Wahid, maupun *impeachment* tidak langsung, seperti yang dialami oleh presiden-presiden lainnya, sebagaimana terjadi sebagai berikut:

1. *Impeachment* terhadap Presiden Soekarno (tahun 1966), dengan pemaksaan pemberian pidato pertanggung jawaban di dalam masa jabatannya, yang kemudian pidato pertanggung jawabannya yang berjudul *Nawaksara* ditolak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang diketuai oleh Jenderal Abdul Haris Nasution. Dalam hal ini terjadi *impeachment* oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. *Impeachment* terhadap Presiden Soeharto (tahun 1998) di mana rakyat dan organisasi massa mengepung gedung Majelis Permusyawaratan Rakyat berhari-hari untuk meminta Presiden Soeharto mundur dan jabatannya, diikuti oleh permintaan

pengunduran diri dan presiden yang diminta oleh ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (Harmoko dan peletakan jabatan sekaligus oleh sebagian besar menteri-menterinya, dan akhirnya Presiden Soeharto meletakkan jabatannya yang dikenal dengan istilah *Lengser keprabon*. Selanjutnya, jabatan presiden diserahkan kepada Wakil Presiden B.J. Habbie untuk menjadi presiden. Dalam hal ini terjadi proses *impeachment* oleh rakyat.

3. *Impeachment* terhadap Presiden Habibie (tahun 2000), di mana atas desakan masyarakat melalui media massa dan gerakan rakyat memaksakan Presiden Habibie untuk mempercepat pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat, yang kemudian memilih presiden yang baru, dan dalam pemilihan presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang baru, memilih Abdurrahman Wahid sebagai presiden yang baru tersebut. Dalam hal ini terjadi *impeachment* oleh media massa.
4. *Impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid (tahun 2002), yang dalam hal ini merupakan *impeachment* yang sebenar-benarnya (impeachment secara langsung), di mana Majelis Permusyawaratan Rakyat memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid di tengah-tengah masa jabatannya karena dianggap beliau banyak melakukan dan bersikap yang tidak pantas sebagai presiden (Munir Fuady, 2009; 157-158).

Bentuk adanya sejarah penurunan kekuasaan yang terjadi di Indonesia sendiri merupakan wujud dari keinginan menjadikan negara tetap pada koridor kekuasaan rakyat bukan kekuasaan penguasa. Oleh karena itu dalam memahami pergeseran tujuan kekuasaan perlu dilakukan upaya untuk meluruskannya. Disini kemudian dapat dikatakan bahwa terdapat beberapa teknik untuk mengurangi pemusatan kekuasaan, yang idenya muncul dan sejarah perjalanan suatu bangsa. Perancis berangkat dan revolusi tahun 1789 sewaktu berhasil meruntuhkan kekaisaran Louis. Rusia sewaktu meruntuhkan ketiranian Tsar dan lain-lain. Namun demikian demokrasi liberal dan demokrasi komunis berbeda, walaupun merasa sama-sama demokrasi. Berikut ini ada beberapa model pembagian kekuasaan (praja) (Inu Kencana Syafiie, 1994; 125).

Pendapat-pendapat tersebut dapat digolongkan serta diberi istilah sebagai berikut:

1. Eka Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh suatu badan. Bentuk ini sudah tentu diktaktor *(authokrasi,)* karena tidak ada *balance* (tandingan) dalam era pemerintahannya. Jadi yang ada pihak eksekutif saja, dan bisa muncul pada suatu kerajaan absolut atau pemerintahan fasisme.
2. Dwi Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh dua badan. Bentuk ini oleh Frank J. Goodnow dikategorikan sebagai lembaga adiministratif (unsur penyelenggara pemerintahan) dan lembaga politik (unsur pengatur undang-undang).
3. Tri Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh tiga badan. Bentuk ini diusulkan oleh para pakar yang menginginkan demokrasi. yaitu dengan pemisahan atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Tokohnya Montesquieu dan Jhon Locke, serta yang agak identik Gabriel Almond.
4. Catur Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh empat badan. Bentuk ini baik apabila benar-benar dijalankan dengan konsekuen, bila tidak akan tampak kemubaziran, Van Vallenhoven pernah mengategorikan bentuk ini menjadi *regeling, bestuur, politie,* dan *rechtsspraak*
5. Panca Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh lima badan. Bentuk ini sekarang dianut oleh Indonesia karena walaupun dalam hitungan tampak enam badan yaitu konsultatif, eksekutif, legislatif, yudikatif, insfektif, dan konstitutif namun dalam kenyataannya konstitutif (MPR) anggota-anggotanya terdiri dan anggota legislatif bahkan ketuanya sampai saat ini dipegang oleh satu orang (Inu Kencana Syafiie, 1994; 125-126).

Sebagai catatan lain dalam upaya membatasi kekuasaan, maka usaha yang pertama ditujukan untuk melemahkan atau membatasi kekuasaan penguasa adalah dengan secara langsung. Di dalam usaha ini ada tiga macam cara yang umum dipergunakan, yaitu:

a. Pemilihan para penguasa

   Pada waktu kita mempelajari atau membicarakan sistem pemerintahan demokrasi, kita telah mengetahui bahwa pemilihan para penguasa oleh. rakyat yang akan diperintah, itu merupakan salah satu cara yang paling mudah dan praktis untuk melaksanakan dan mencapai maksud daripada prinsip pembatasan kekuasaan

penguasa. Tetapi yang demikian ini harus disertai syarat-syarat bahwa pemilihan itu harus betul-betul bebas dan adil. Kalau memang betul-betul demikian halnya ini akan memaksa para penguasa untuk memberikan pertanggung-jawaban kepada rakyat. Dan pertanggungan-jawab itu bukanlah sekedar pertanggungan-jawab yang tidak ada sanksinya apa-apa, melainkan pengertian pertanggunganjawab di sini adalah pertanggungan jawab politis, dengan sanksi yang bersifat politis juga, dan sanksi ini yang paling berat ialah: apabila kebijaksanaan penguasa itu tidak dapat diterima oleh rakyat, maka penguasa akan kehilangan kekuasaannya, dan ini berarti jatuhnya kekuasaan mereka. Tetapi apabila penguasa itu mulai menyadari bahwa kekuasaan mereka itu sebenarnya mereka peroleh dari rakyat, dan mulai saat itu pula menyegani rakyat, maka ini adalah merupakan titik pangkal daripada kebijaksanaan penguasa.

Meskipun pemilihan ini sebenarnya tidak dapat terlepas dan kelemahan-kelemahan, ini tergantung daripada sistem pemilihan dan sikap rakyat terhadap penguasa, namun pemilihan tetap merupakan suatu cara yang paling tepat dan tegas untuk membatasi kekuasaan penguasa.

b. Pembagian kekuasaan

Ini juga dikemukakan oleh Maurice Duverger sebagai salah satu cara yang baik untuk membatasi atau melemahkan kekuasaan penguasa, dengan maksud untuk mencegah agar para penguasa itu jangan sampai menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang dengan melebarkan cengkraman totaliternya atas rakyat. Dalam hal ini Maurice Duverger telah memperingatkan pula akan ajaran Montesquieu yang sangat termashyur, kemasyhurannya ini disebabkan oleh karena ketegasan daripada ajaran tersebut, yaitu: kekuasaan membatasi kekuasaan. Diperingatkan pula oleh beliau bahwa pembagian kekuasaan, hendaknya dipahami dalam pengertiannya yang luas, maksudnya tidak saja dalam arti pemisahan kekuasaan menurut tipe Trias politika klasik, yaitu bahwa kekuasaan negara itu dibagi dalam atau menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang meskipun sudah barang tentu pengertian yang terakhir itu ada kebaikannya yaitu, terutama sifat kebebasan kekuasaan pengadi-

lan dalam hubungannya dengan kedua kekuasaan yang lain, ini misalnya, dan terutama di negara-negara Anglo saxon, sehingga para warga negara terjamin betul terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh penguasa.

c. Kontrol yuridiksional

Kontrol yuridiksional dimaksudkan ialah adanya peraturan-peraturan hukum yang menentukan hak-hak atau kekuasaan-kekuasaan tersebut, dan yang semuanya pelaksanaannya diawasi dan dilindungi oleh organ-organ pengadilan dari lembaga-lembaga lainnya dengan tujuan membatasi kekuasaan penguasa, melainkan juga terjadi pemberian kekuasaan kepada lembaga pengadilan untuk mengontrol, mengatur serta mengendalikan lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga adiministrasi (Soehino, 1996; 267-269).

BAGIAN ENAM

KEKUASAAN HUKUM DALAM NEGARA

A. Teori Kekuasaan Hukum dalam Negara

Terdapat beberapa tolak ukur dalam melihat dan menilai aturan hukum secara objektif. Kadangkala hukum dikatakan represif karena adanya pola yang nampak dari ketidak percayaan masyarakat sendiri dalam menilai keberlakukan hukum. Di pihak lain aturan hukum yang bersifat represif bukan berarti hukum memang represif, namun represifnya penegakan hukum merupakan reaksi dari penegakan hukum sendiri yang mengalami kebuntuan dalam pemberlakukannya.

Dalam menjalankan karakter hukum represif, negara tidak dapat dikatakan salah asalkan negara dapat memenuhi beberapa unsur dalam pembentukan simbol-simbol keberlakukan kekuatan represifnya. Diantara simbol-simbol tersebut adalah sebagai berikut:

1. Adanya tujuan yang jelas dalam pemberlakuan sifat dan sikap represif.
2. Adanya kemampuan untuk membuat tindakan represif tersebut dapat dikendalikan dalam berjalannya.
3. Adanya komitment yang jelas dalam pemberlakuannya.
4. Pola represif yang dijalankan merupakan sudah dianggap sebagai alternatif terakhir untuk dijalankan.

5. Adanya upaya memprioritaskan kepentingan masyarakat dalam pembentukan dan pembentukan pola represif sebagai bagian dari reaksi dari peraturan hukum yang telah buntu.

Dalam kaidah ini negara menjadikan faktor tujuan yang bersifat independent dalam pembentukan tindakan. Intervensi dari tujuan yang menyimpang harus dikesampingkan dalam pembentukan kebijakan yang diambil. Disinilah yang merupakan bagian dari bentuk keberlakukan hukum yang akan membutuhkan sifat pendorong. Hukum membutuhkan suatu kekuatan pendorong. Ia membutuhkan kekuasaan. Kekuasaan ini memberikan kekuatan kepadanya untuk menjalankan fungsi hukum, seperti misalnya sebagai kekuatan pengintegrasi atau pengkoordinasi proses-proses dalam masyarakat. Kita bisa mengatakan, bahwa hukum tanpa kekuasaan akan tinggal sebagai keinginan-keinginan atau ide-ide belaka (Sadjipto Rahardjo, 1982; 160).

Sehingga disini dapat dikatakan adanya hukum dalam sebuah negara dikatakan harus memiliki daya paksa. Baik itu bersifat represif maupun daya paksa yang bersifat lemah. Pada tahun 1970, Gunnar Myrdal menerbitkan bukunya yang berjudul *"The Challenge of World Poverty"* (Myrdal 1971). Bab yang ketujuh dalam buku tersebut berjudul: *The 'Soft State'*. Bab tersebut dimulai dengan kalimat, "Semua negara berkembang sekalipun dengan kadar yang berlainan, adalah "negara-negara yang lembek". Istilah yang dipakai oleh Weber ini dimaksud untuk mencakup semua bentuk ketidakdilsiplinan sosial yang manifestasinya adalah: cacat dalam perundang-undangan dan terutama dalam hal menjalankan dan menegakkan hukum, suatu ketidakpatuhan yang menyebar dengan luasnya dikalangan pegawai negeri pada semua tingkatan terhadap peraturan yang ditujukan kepada mereka, dan sering mereka ini bertabrakan dengan orang-orang atau kelompok-kelompok yang berkuasa, yang justru harus mereka atur..." (Sadjipto Rahardjo, 1982; 171).

Dalam pandangan tersebut terdapat indikasi bahwa sebuah negara yang bersifat lembek akan menerima konsekuensi sebagai berikut:

1. Tidak majunya negara dalam menjalankan prinsip-prinsip yang berorientasi pada kemajuan;
2. Kedaulatan dapat sewaktu-waktu tidak dapat tercapai dan negara disini dapat dikatakan negara lemah;

3. Akan adanya ketidakstabilitan dalam menjalankan pertahanan dan keamanan;
4. Negara kurang mampu merepresentasikan bentuk lain dari istilah dari kuasa dan menguasai negara;
5. Tidak akan terjalinnya komunikasi yang baik antara warga negara dengan penguasa;
6. Stabilitas ekonomi kurang terkendali.

Sehingga disinilah kemudian dapat dikatakan sifat dan daya paksa dalam sebuah negara merupakan sebuah karakter wajib yang dimiliki. Hal ini sesuai dengan kesimpulan pemikiran dari Gunnar Myrdal. Penelitian Myrdal, setidak-tidaknya demikian ia katakan, terutama dipusatkan kepada negara-negara di Asia Selatan. Salah satu aspek yang menarik untuk dikutip di sini adalah analisanya mengenai faktor yang berdiri di belakang kelembekan suatu negara atau ketidak-disiplinan sosial yang meluas itu, yaitu: *"perundang-undang yang terburu-buru" (sweeping legislation).* Perundang-undangan yang demikian ini dimaksudkan untuk memodernisasikan masyarakat dengan segera, berhadapan dengan keadaan masyarakat yang umumnya diwarisi, yaitu otoritarianisme paternalisme, partikularisme dan banyak ketidak-teraturan lainnya (Sadjipto Rahardjo, 1982; 171).

Oleh karena itu di Indonesia dalam hal ini sudah sangat tepat sekali jika dibentuklah beberapa asas tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang diantaranya kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, Kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Penjabaran atas asas-asas tersebut sebagai berikut:

a. Yang dimaksud dengan "asas kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
b. Yang dimaksud dengan "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;

c. Yang dimaksud dengan "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benarbenar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;

d. Yang dimaksud dengan "asas dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;

e. Yang dimaksud dengan "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

f. Yang dimaksud dengan "asas kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

g. Yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat memunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Penjelasan Undang-Undang No 12 Tahun 2011).

Asas tersebut di atas akan menuntun pada tindakan pengingkaran oleh negara atas prinsip non represif akan tetapi bentuk represif tersebut merupakan bagian dari pola yang harus dihadirkan karena adanya suatu bentuk formal keberadaan negara dalam menjalankan fungsinya. Larangan *eigenrichting* adalah aturan primer, di mana diasumsikan bahwa proses saling memengaruhi berbagai kekuatan kemasyarakat yang berlangsung langgeng, jika kita tidak menghendaki kesemuanya ini bermuara dalam suatu kekacauan umum, maka

demi kepentingan semua pihak yang bersangkutan itu sendiri perlu menyatakan proses ini di dalam batasan-batasan aturan dan peraturan tertentu. Hal ini merupakan dasar ketentuan-kentuan yang bukan semata-mata diarahkan pada persamaan tujuan yang dicapai oleh anggota masyarakat, tetapi pada upaya menciptakan dan mempertahankan persyaratan yang mau tidak mau harus dipenuhi terlebih dahulu yakni adanya suatu tertib hukum yang betul-betul terpelihara dengan jalan menerima suatu *"rule of recognition"* di samping pembentukan badan-badan pengadilan tercipta peluang untuk mengetahui aturan-aturan mana saja yang oleh penguasa diakui memiliki kekuatan mengikat, maupun menyelesaikan berbagai materi perselisihan yang berkaitan dengan, aturan-aturan ini, oleh wakil-wakil penguasa (Emiritus Jhon Gillisen dan Emiritus Frits Gorle, 2005; 31).

Adanya suatu tertib hukum tentunya berdasarkan pada acuan sumber-sumber Hukum yang bersifat legal dan sah. Diantara sumber-sumber hukum yang dimaksud sebagai berikut:

a. Undang-undang

   Lambat laun undang-undang menjadi sumber hukum yang terpenting. Sedikit demi sedikit hal ini menggantikan kebiasaan. Raja, yang membuat undang-undang, kendatipun sendiri yang membuat undang-undang, akan tetapi raja harus pula menghormati kebiasaan-kebiasaan negara dan bangsa. Oleh sebab itu ia hanya sedikit sekali membuat undang-undang dalam bidang hukum perdata dan bahkan hukum pidana sekalipun. Dengan demikian kebanyakan undang-undang hanya menyangkut hukum tata negara dan hukum tata usaha negara.

b. Kebiasaan

   Untuk hukum perdata nampaknya kebiasaan tetap merupakan sumber hukum terpenting. Sehingga demikian mulai tampak ada perubahan mengenai sifat-sifatnya. Para Raja memerintahkan pencetakan kebiasaan-kebiasaan tersebut, yang sekali mengalami pendokumentasian, pada hakikatnya tidak lagi merupakan kebiasaan-kebiasaan murni dan dalam realita menjadi undang-undang yang berasal dan kebiasaan-kebiasaan hukum. Sang Raja tetap mempertahankan hak untuk mengubah dan menafsirkan

kebiasaan-kebiasaan dicatat tersebut. Dengan begitu hukum kebiasaan tidak bisa lagi menyesuaikan diri dengan perkembangan kemasyarakatan dan oleh karena itu keretakan antara kebiasaan yang dicatat dan hukum-hukum yang hidup semakin hari semakin besar. Dengan ditulis dan dicatatnya kebiasaan pada abad-abad XVII dan VIII maka dalam bidang hukum perdata nampaknya terjadilah kekakuan. Hanya ajaran hukum dan beberapa pembaharuan melalui undang-undangan memberi peluang bagi hukum perdata untuk megadaptasikan diri pada evolusi sosial dan politik. Pada akhir abad XVIII Lenyaplah seluruh hukum kebiasaan, akan tetapi pada hakikatnya sebagian besar hal ini telah dicakup perundang-undangan.

c. Hukum Romawi

Proses romanisasi hukum di benua Eropa terus berlangsung di dalam zaman-zaman Modern tersebut, di wilayah-wilayah Jerman dan di negeri Belanda hal ini sedikit banyak telah diresepsi secara formal sebagai hukum pelengkap. Di Perancis hal itu berlaku sebagai *ratio scripta* (hasil pemikiran atau akal ditulis).

Di bawah pengaruh Renaisans dan Humanisme, maka studi dan pendidikan hukum Romawi mengalami perubahan-perubahan besar pada abad XVI. Mazhab komentator kuno harus menyediakan tempat bagi metode humanis, sehingga studi-studi hukum menjadi lebih ilmiah lagi. Pusat kajian Hukum Romawi pada abad XVI beralih dari Italia ke Perancis, dalam abad XVII ke Belanda Utara dan di abad XVIII ke Jerman, di mana hal itu mencapai titik kulminasinya dengan *Pandektenwissenschaft* dalam abad XIX. Oleh karena di zaman modern semakin banyak hakim-hakim mendapatkan pendidikan yuridis di universitas-universitas atau pendidikan tinggi, maka di dalam praktik sehari-hari mereka lebih banyak menerapkan asas-asas yang diturunkan dan hukum romawi.

d. Hukum Kanonik

Hukum Kanonik ini pada abad XVI berakhir peranannya sebagai sumber hukum bagi kaum awam, hal ini sebagai akibat Reformasi Gereja sebagian besar Eropa Barat telah melepaskan diri dari Roma. Bahkan negara-negara Katolik untuk urusan-urusan pendeta berangsur-angsur menarik dari yurisdiksi pengadilan-pengadilan

gereja untuk tunduk pada kewenangan perundang-perundangan kerajaan dan pengadilan-pengadilan umum. Di Perancis hal ini telah berlangsung sejak abad XVI, sedangkan di Belgia baru pada tahun 1784.

e. Ajaran Hukum

Ajaran hukum menduduki tempat penting di dalam perkembangan hukum sejak abad XVI. Ia tidak hanya membatasi diri pada penelaahan hukum Romawi dan hukum Kanonik, tetapi juga hukum pribumi setiap negara. Undang-undang dan Kebiasaan-kebiasaannya, mulai dijadikan subjek secara ilmiah. Dengan demikian terjadilah proses "Pengilmiahan" dan hukum ini sendiri, yang dipelajari secara ilmiah sehubungan dengan pelaksanaannya. Setiap tahun ratusan (hukum) ditulis dan dicetak. Banyak karya-karya ditulis dalam bahasa Latin, yang pada saat itu merupakan bahasa ilmu pengetahuan dan yang merupakan kontribusi penting bagi proses penyebaran secara internasional. Pada abad XVII, Mazhab Hukum Alam mengalami masa pemekarannya, antara lain oleh Grotius. Walau bagaimanapun juga, hal ini telah menjurus ke arah globalisasi dan kesatuan hukum.

f. Peradilan

Dengan adanya Hierarkisasi pengadilan-pengadilan dan perkembangan institusi pemohonan banding terhadap putusan-putusan majelis-majelis kehakiman yang lebih rendah, maka peradilan selama Zaman-zaman Modern ini lama-kelamaan menjadi sumber hukum yang berdiri sendiri. Lazimnya hakim-hakim merasa terikat pada putusan hakim-hakim sebelum mereka atau putusan pengadilan-pengadilan yang lebih tinggi. Peradilan ini disebarluaskan melalui kumpulan-kumpulan putusan-putusan dan *Arestarest.* Di Perancis *"Arrets de Reglement"* Parlemen-parlemen memunyai kekuatan mengikat, seolah-olah mereka adalah Undang-undang (Emiritus Jhon Gillisen dan Emiritus Frits Gorle, 2005; 242-245).

Dalam mewujudkan sumber hukum yang memiliki kekuatan keberlakuan, maka konsep negara hukum acapkali beriringan dengan sistem demokrasi akan tetapi disini sifat beriringan tersebut tidaklah mutlak. Konsep negara hukum dalam sejarah sudah lebih dahulu

berkembang dibandingkan dengan konsep negara demokrasi, tetapi dalam perkembangannya saat ini, antara negara hukum dengan negara demokrasi merupakan kembarsiam yang tidak mungkin dipisahkan. Tidak ada negara hukum tanpa unsur demokrasi. Demikian juga sebaliknya, bahwa tidak mungkin ada negara demokrasi yang tidak menerapkan prinsip-prinsip negara hukum. Bentuk negara hukum demokrasi itu sendiri tetap merupakan bentuk negara yang paling ideal dibandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya, seperti bentuk negara aristokrasi, teokrasi, oligarki, dan sebagainya. Perlu juga dicatat bahwa konsep negara demokrasi dalam sejarah sebenarnya sudah cukup lama dikembangkan. Dalam bukunya *Politea,* ahli pikir Yunani, yaitu Plato telah membagi negara ke dalam beberapa bentuk, salah satu di antaranya adalah negara demokrasi, di samping bentuk-bentuk negara Iainnya, yaitu:

1. Aristokrasi, yakni negara yang diperintah oleh sekelompok orang yang tergolong cerdik pandai, tetapi yang memerintah baik berdasarkan kepada keadilan maupun untuk kepentingan kelompoknya sendiri (kata *''aristoi"* berarti "cerdik pandai").
2. Oligarki, yakni negara yang diperintah oleh hanya sedikit orang yang lebih mementingkan kepentingan diri mereka sendiri (kata *"oligos"* berarti "sedikit").
3. Timokrasi, yakni negara yang diperintah oleh orang-orang kaya.
4. Tirani, yaitu negara yang diperintah oleh seorang tiran yang penuh dengan kesewenang-wenangan (Munir Fuady, 2009; 15-16).

B. Pengukuhan Kekuasaan Hukum dalam Negara

Menurut Fichte, negara bukan hanya memiliki tujuan yang negatif tetapi juga tujuan yang positif, yakni menciptakan dan memelihara ketertiban, ketenteraman dan keamanan. Dalam tahun 1800 Ia menerbitkan sebuah buku tentang negara dagang yang tertutup, di mana ia membela kebebasan negara dalam bidang ekonomi, Demikian pula masalah-masalah sosial dikemukakannya. Dalam buku ini terdapat gagasan-gagasan yang selama revolusi Perancis, artinya pada masa Konvensi, dikenal sebagai ide komunis. Dalam idenya tersebut pemerintah diharapkan menentukan keadaan ekonomi penduduknya. Dalam sistem gerak dinamika negara ini penduduk tidak memunyai hak apa-apa. Dalam tahun 1848 Perancis ingin mewujud-

kan sistem ini, dimana negara tidak dianggap sebagai sejumlah individu, melainkan sebagai kesatuan yang mengatasinya (J.J. Von SCHMID, 1979; 77-78).

Adanya pemahaman yang demikian tersebut merupakan pengingkaran atas keberadaan negara. Negara harus dikonsepsikan sifat-sifat positif meskipun terdapat model rekayasa negara yang tidak ideal ketika dijalankan. Oleh karenanya prinsip dijalankannya negara harus didasarkan pada pola pemikiran dengan melihat pada aspek upaya kesejahteraan dari adanya persamaan cita-cita dan kesepahaman untuk membuat suatu kelompok.

Hugo Grotius mentapsirkan negara itu sebagai "suatu persekutuan yang sempurna daripada orang-orang yang merdeka untuk memperoleh perlindungan hukum". Pendapat Bluntschli lain lagi yang mengartikan negara sebagai "diri rakyat yang disusun dalam suatu organisasi politik di suatu daerah tertentu". Kemudian Hans Kelsen merumuskan negara itu sebagai suatu susunan pergaulan hidup bersama dengan tata paksa (S. Haryono DKK, 2000; 29).

Namun yang dimaksud tata paksa disini bukan berarti terdapatnya sebuah model dimana pemaksaan-pemaksaan terjadi secara sistematis dan tidak terstruktur. Hal ini yang perlu dikritisi dari konsep berfikir Djengis Khan. Djengis Khan pernah bertanya kepada salah satu seorang panglimanya: "Apa menurut pendapatmu sebesar-besar kenikmatan dalam kehidupan?". Jawab panglima, "berburu hewan Tuanku, di waktu rumput tengah menghijau dengan berkuda yang cepat dan gagah perkasa, dan dengan burung elang dilengan" Kata Djengis Khan, tidak. "Sebesar-besar nikmat hidup ialah menaklukkan lawan kita, menghalau mereka sebagai lawan ternak, sambil mendengarkan ratap tangis keluarga dan kekasihnya, merampas segala harta miliknya dan merampas putri-putrinya yang tercantik". Ciri Sebaliknya Shan Yang seorang pujangga klasik China mengemukakan bahwa satu-satunya tujuan bagi raja ialah membuat negara kuat dan kuasa, dan ini hanya mungkin tercapai apabila negara memiliki jumlah tentara yang besar dan kuat. Ia mengatakan bahwa rakyat yang makmur dan pintar serta berbudi tidak mungkin dapat disuruh berkelahi. Oleh karena itu bila menginginkan negara kuat dan berkuasa rakyat tidak boleh kuat (S. Haryono DKK, 2000; 35).

Pada pemikiran lain juga terdapat kesamaan seperti halnya yang dibuat oleh Djengis Khan yaitu yang terdapat pada pemikiran Marx dan Lenin. Pada pokok persoalan tersebut Marx dan Lenin telah menjungkirbalikkan hal ikhwal yang menyangkut hukum dan negara; jauh dan semata-mata ciptaan negara, hukum itu sendiri lebih merupakan dasar pengertian "negara". Yang disebut terakhir ini tak lain melainkan sebuah fiksi hukum yang di bawah pengaruh *Renaissance* dan *humanisme* pada abad XVI diuraikan lebih lanjut oleh antara lain Jean Bodin, untuk mensekulerisasi dan merasionalisasi politik penguasa dan dengan jalan demikian memberikan kepadanya kekekalan dan legitimitas. Hal ini dilakukan sedemikian rupa sehingga di dalamnya dipakai pengertian-pengertian yang dipinjam dan hukum Romawi dapat ditegakkan karena aspek-aspek tertentu pengertian negara telah ada di zaman dahulu. Walaupun demikian, pengertian negara seperti yang abad XIX diobservasi oleh Marx dan Engels serta tanpa banyak alasan telah lebih digeneralisasi oleh mereka bahkan tipe-tipe negara yang dewasa ini kita kenal, gejala-gejala historis yang relatif baru, di mana banyak sekali bentuk penyelenggaraan kekuasaan di masa lalu tidak memperlihatkan persamaan, kendati pun untuk mudahnya kami menyebutnya juga "negara-negara" *anakhronistis* atau yang tidak lagi cocok dengan keadaan. Oleh karena itu adalah lebih baik di dalam mempelajari kebiasaan hukum, kita berpegang pada ungkapan yang lebih umum ialah "penguasa umum" (Emiritus Jhon Gillisen dan Emiritus Frits Gorle, 2005; 26).

Berdasarkan istilah penguasa umum tersebut dengan kata lain, dengan kekuasaannya perundang-undangan harus memiliki kedudukan yang merdeka dan pemerintahan negara. Bila tidak niscaya wujud dan fungsinya diceraiberikan. Dengan demikian ia akan kehilangan arti dan nilainya sebagai peraturan umum. Tetapi kedudukan seperti itu dalam pandangan yuridis justru tidak diberikan pada undang-undang, kecuali bila yang diakui berdaulat adalah undang-undang. Tetapi dalam negara hukum kedudukan undang-undang semacam itu diterapkan. Hanya dan undang-undanglah tiap orang memperoleh kekuasaan, termasuk kepala negaranya. Dalam negara hukum ini tidak ada pula kehendak untuk berkuasa atau kehendak negara yang berdaulat, di samping undang-undang (J.J. Von SCHMID, 1979; 171).

Seorang pejabat hukum dalam arti yang sebenarnya yang memiliki kekuasaan untuk dijalankan adalah seorang petugas negara yang senantiasa menanamkan keluhuran budi kepada rakyatnya sedemikian rupa sehingga hukum dan gedung-gedung pengadilan dapat dianggap sebagai kelebihan yang tidak diperlukan. Peranan seorang penengah sebagai orang-orang yang mendatangkan kedamaian lebih dihargai daripada seorang hakim yang memutuskan siapa yang dapat dipersalahkan. Oleh karena itu, demikianhalnya, di dalam sejarah Korea belum pernah dikenal adanya seorang legislator yang besar atau hakim yang bersejarah (Sadjipto Rahardjo, 1980; 90).

Prinsip dasar kemudian yang harus ditegaskan adalah pengukuhan kekuasaan hukum dalam negara ditandai dengan adanya konstitusi sebagai hukum dasar atau hukum tertinggi pada sebuah negara. Sejatinya perlu memang untuk menegaskan karakter yang baik negara hukum melalui tegas dan tegaknya konstitusi.

Usaha negara untuk mencapai tujuan masyarakat negara, dalam konstitusi telah ditentukan adanya bermacam-macam lembaga negara. Supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara juga ditentukan. Hal ini berarti adanya pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga politik. Pembatasan terhadap lembaga-lembaga tersebut meliputi dua hal:

1. Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya,
2. Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut (Dahlan Thaib DKK, 2008; 23).

Lebih lanjut berkaitan dengan konstitusi, Wheare mengungkapkan panjang lebar mengenai macam-macam konstitusi dilengkapi dengan beberapa contoh konstitusi di beberapa negara, namun pada intinya sebagai berikut:

a. Pertama, yang dimaksud konstitusi tertulis ialah suatu konstitusi (UUD) yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau, beberapa dokumen formal. Sedangkan konstitusi yang bukan dalam bentuk tertulis ialah suatu konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal. Seperti konstitusi yang berlaku di Inggris, Israel, dan New Zaeland.

b. Kedua, James Bryce dalam bukunya *Studies in History and Jurisprudence* memilah konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid secara luas. Hemat penulis pembagian konstitusi atau Undang-Undang Dasar secara fleksibel dan detail ini karena didasarkan atas kriteria atau berkaitan dengan "cara dan prosedur perubahannya". Jika suatu konstitusi itu mudah dalam mengubahnya, maka ia digolongkan pada konstitusi yang fleksibel. Sebaliknya jika sulit cara dan prosedur perubahannya, maka ia termasuk jenis konstitusi yang detail. Dalam konteks ini UUD 1945 dalam realitanya termasuk konstitusi yang detail.

c. Ketiga, yang dimaksud dengan konstitusi derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang memunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Di samping itu jika dilihat dan segi bentuknya, konstitusi ini berada di atas peraturan perundang-undangan yang lain. Demikian juga syarat untuk mengubahnya lebih berat dibandingkan dengan yang lain. Sementara konstitusi tidak derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang tidak memunyai kedudukan serta derajat seperti konstitusi derajat tinggi. Persyaratan yang diperlukan untuk mengubah konstitusi jenis ini sama dengan persyaratan yang dipakai untuk mengubah peraturan-peraturan yang lain, umpamanya undang-undang.

d. Klasifikasi keempat berkaitan erat dengan bentuk suatu negara. Artinya, jika bentuk suatu negara itu serikat, maka akan didapatkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintah negara bagian. Pembagian kekuasaan tersebut diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya. Dalam negara kesatuan pembagian kekuasaan tersebut tidak dijumpai, karena seluruh kekuasaannya tersentralkan di pemerintah pusat, walaupun dikenal juga sistem desentralisasi. Hal ini juga diatur dalam konstitusi kesatuannya.

e. Terakhir, klasifikasi konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. C. E. Strong dalam bukunya, *Modern Political Constitution*, mengemukakan bahwa di negara-negara dunia ini ada dua macam sistem pemerintahan. Pertama sistem pemerintahan presidensial yang memunyai ciri-ciri pokok:

   1. Di samping memunyai kekuasaan "nominal" sebagai Kepala Negara, presiden juga berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan (yang belakang ini lebih dominan).

2. Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih seperti Amerika Serikat.
3. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan (Dahlan Thaib DKK, 2008; 25-28).

Menurut Sri Soemantri dalam disertasinya, tidak ada satu negara pun di dunia sekarang ini yang tidak memunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Pernyataan yang senada bahkan sedikit lebih radikal bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin ada. Embrio (asal-usul) konstitusi dalam suatu negara pada dasarnya sudah bisa diketahui dan sejarah dan pertumbuhan konstitusi. Embrio konstitusi sebagai hukum dasar *('droit constitutional)* dan negara-negara dibelahan dunia ini dapat digali dari dua sudut pandang yaitu dan sudut bentuk negara dan dan sudut pembentuk konstitusinya(Dahlan Thaib DKK, 2008;53).

Salah seorang pembela utama pemikiran kodifikasi adalah ahli filsafat utilitaristis Inggris Jeremy Bentham (1748-1832). Utilitarisme ini berbasiskan pemikiran bahwa suatu perilaku adalah baik bilamana hal itu ditinjau dari sudut pandang ikhtiar untuk memperjuangkan kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah (orang) terbesar. Untuk itu diperlukan kaidah hukum, yang dapat diwujudkan melalui kodifikasi (Emiritus Jhon Gillisen dan Emiritus Frits Gorle, 2005; 280).

Oleh karena adanya penekanan atas pentingnya konstitusi maka, sejak sebelum abad XVIII di negara-negara tertentu telah diadakan upaya-upaya untuk memajukan bidang-bidang hukum tertentu. Mengadakan peleburan sumber-sumber hukum yang ada menjadi satu kesatuan kitab undang-undang modern pertama baru muncul pada bagian ke abad XVIII (Codex *Maximilianus Bavariaus Civilis)* di Bavaria tahun 13 dan di Prusia *(Allgemeines Landrecht fur die Preussischen Staaten tr' 1794)*. Yang disebut terakhir ini memang disusun dengan bahasa jelas, akan tetapi kitab undang-undang ini terlalu luas jangkauannya bahkan sangat panjang lebar serta mengandung tidak kurang dari 19.208 pasal dan ditandai serta diwarnai oleh kasuistik yang berlebihan. Tambahan pula kitab ini adalah undang-

undang *Ancien Regime*, akan tetapi raja Tergok penguasa moderat yang menjalankan pemerintahan dengan sewenang-wenang, dan yang telah dipengaruhi oleh ahli-ahli filsafat yang beraliran paham-paham era pencerahan, berhasrat untuk mengintrodusir reformasi-reformasi, akan tetapi ia belum meninggalkan kekuasaan absolutnya. sedangkan masyarakat tetap terbagi dalam kelas-kelas dengan hak-hak dan kewajiban yang tidak sama (Emiritus Jhon Gillisen dan Emiritus Frits Gorle, 2005; 280).

BAGIAN TUJUH

KONSTITUSI NEGARA

A. Pengertian Konstitusi Negara

Hukum dalam sebuah negara memiliki peranan yang sangat penting dalam menjamin terwujudnya negara yang sesuai dengan cita-cita dan tujuan pembentukannya. Hal tersebut menjadikan sebuah konsep negara ketika mendudukkan makna cita-cita negara dengan mengambil posisi bagaimana implementasi hukum dijalankan dengan baik.

Cicero sendiri dalam pemikirannya pernah mengatakan, *"ubi societas ibi ius"*, di mana ada masyarakat di situ ada hukum. Masyarakat dalam sebuah negara adalah terdiri atas individu yang membentuk suatu komunitas sosial, baik secara sengaja ataupun terjadi secara alamiah. Secara sengaja maksudnya bahwa komunitas itu terbentuk karena adanya alasan senasib atau sependeritaan (Muhammad Erwin, 2013; 236).

Masyarakat dengan sistem sosial yang tertentu akan memberikan pedoman-pedoman kepada para anggotanya tentang bagaimana hendaknya hubungan-hubungan antar mereka itu dilaksanakan. Pedoman-pedoman itu dapat berupa larangan maupun keharusan. Apabila hal ini dihubungkan dengan tujuan untuk memperoleh sumberdaya, maka pedoman itu memberi tahu tentang bagaimana masing-

masing anggota masyarakat itu berbuat dalam hubungannya satu sama lain, dalam rangka mengejar sumber-sumber daya tersebut. Suatu pasal undang-undang misalnya, bisa mengutamakan bahwa untuk mendapatkan suatu barang yang diinginkan orang harus melakukan perbuatan jual-beli, artinya si pembeli harus bersedia untuk membayar harga yang ditentukan. Disini, jalan masuk untuk memperoleh sumber daya itu dilakukan dengan sarana uang, yang berarti, mereka yang tidak memiliki uang sejumlah yang ditentukan oleh harga itu, tidak akan mendapatkan barang tersebut. Secara konsepsional kita akan menemukan pernyataan tentang pembagian sumber-sumber daya dalam masyarakat itu dalam perundang-undangan yang bersifat dasar, misalnya yang mengatakan, bahwa di suatu negara, kehidupan perekonomian didasarkan pada azas kebebasan berusaha, sedang negara lain didasarkan pada azas kekeluargaan/kebersamaan (Sadjipto Rahardjo, 1982; 47-48).

Dalam hal penegakannya, norma hukum mendapat dukungan dan kekuatan negara. Penguasa negara yang sah wajib menjamin keberlakuan norma hukum itu, baik terhadap individu maupun masyarakat keseluruhannya. Hukum tanpa dukungan kekuasaan hanya akan menjadi kata-kata mati. Sekalipun demikian, kekuatan ini pun tidak boleh sewenang-wenang tanpa batas. Hukum pula yang membatasi penerapan kekuasaan negara itu (Muhammad Erwin, 2013; 119).

Disini kemudian, dapat didefinisikan bahwa di dalam negara terdapat perundang-undangan, yaitu sekumpulan peraturan yang berlaku umum. Nilai peraturan itu terletak dalam sifat umumnya, yaitu berlaku pada tiap warga-negara, tanpa memandang bulu. Dengan demikian tindakan sewenang-wenang pejabat pemerintah terhadap rakyat menjadi tidak mungkin berkat undang-undang itu. Demikian misalnya surat pribadi dan pejabat pemerintah yang tertutup dengan meterai dalam masa pemerintahan lama di Perancis, yang berisi keputusan pengadilan terhadap seseorang, sekarang diganti dengan peraturan umum yang ditentukan dengan undang-undang mengenai syarat penahanan dan pengadilan seseorang (J.J. Von SCHMID, 1979; 170).

Sebuah pranata hukum yang jelas dalam sebuah negara sangat menentukan kualitas negara itu sendiri dalam menjalankan aktifitasnya. Semakian baik hukum dalam mengatur negara, maka semakin

baik pula negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Begitupun sebaliknya.

Di Perancis muncul sebuah buku yang berjudul *Du Contract Social* karya J.J. Rousseau. Dalam buku ini Rousseau mengatakan "manusia itu lahir bebas dan sederajat dalam hak-haknya", sedangkan hukum merupakan ekspresi dan kehendak umum (rakyat). Tesis Rousseau ini sangat menjiwai *De Declaration des Droit de I'Honime et du Citoyen,* karena deklarasi inilah yang mengilhami pembentukan Konstitusi Perancis (1791) khususnya yang menyangkut hak-hak asasi manusia. Pada masa inilah awal dan konkretisasi konstitusi dalam arti tertulis (modern) seperti yang ada di Amerika (Dahlan Thaib DKK, 2008; 4-5).

Konstitusi di rasa sangat penting sebagai bentuk eksistensi arah dari suatu negara dalam menjalankan aktifitasnya. Konstitusi tentunya bukan hanya sebuah aturan yang ditujukan untuk masyarakat atau rakyat, akan tetapi secara khusus konstitusi juga mengatur tentang pembatasan kekuasaan dan juga hubungan antara rakyat dan kekuasaan.

C.F Strong berpendapat sebagai berikut: *Constitution is a collection of principles according to which the power of the goverment, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.* Artinya, konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan:

1. Kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas).
2. Hak-hak dari yang diperintah.
3. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia) (Dahlan Thaib DKK, 2008; 12).

Sri Soemantri menilai bahwa pengertian tentang konstitusi yang diberikan oleh C.E Strong lebih luas dari pendapat-pendapat pemikir lain diantaranya James Bryce. Walaupun dalam pengertian yang dikemukakan James Bryce itu merupakan konstitusi dalam kerangka masyarakat politik (negara) yang diatur oleh hukum. Akan tetapi dalam konstitusi itu hanya terdapat pengaturan mengenai alat-alat kelengkapan negara yang dilengkapi dengan fungsi dan hak-haknya. Dalam batasan Strong, apa yang dikemukakan James Bryce itu

termasuk dalam kekuasaan pemerintahan semata, sedangkan menurut pendapat Strong, konstitusi tidak hanya mengatur tentang hak-hak yang diperintah atau hak-hak warga Negara (Dahlan Thaib DKK, 2008; 12).

Istilah konstitusi menurut Wirjono Prodjodikoro berasal dan kata kerja "*cons tituer*" dalam bahasa Perancis, yang berarti "membentuk"; jadi konstitusi berarti pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dan segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara. Istilah konstitusi sebenarnya tidak dipergunakan untuk menunjuk kepada satu pengertian saja. Dalam praktik, istilah konstitusi sering digunakan dalam beberapa pengertian. Di Indonesia, selain dikenal istilah konstitusi juga dikenal istilah Undang-Undang Dasar. Demikian juga di Belanda, di samping dikenal istilah *"groundwet"* (Undang-Undang Dasar), dikenal pula istilah "*constitutie*" (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 29-30).

K.C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai: "Keseluruhan sistem ketatanegaraan dan suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara". Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (legal) dan yang tidak memiliki sifat hukum (non-legal) (Dahlan Thaib DKK, 2008; 13).

Kedua ahli Hukum Tata Negara Belanda di atas mengatakan, bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri. Itulah sebabnya, menurut A.A.H. Struycken, Undang-Undang Dasar *(grondwet)* sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau.
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin (Dahlan Thaib DKK, 2008; 15).

Carl J. Friedrich dalam bukunya berjudul *"Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America (1967)"* berpendapat: Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Pembatasan yang dimaksud termaksuk dalam konstitusi. Jadi, konstitusi memiliki fungsi untuk mengorganisir kekuasaan agar tidak dapat digunakan secara paksa dan sewenang-wenang. Konstitusi dalam pengertian ini juga biasanya memuat nilai-nilai yang terdapat dalam prinsip klasik pemisahan kekuasaan, seperti yang diformulasikan oleh Montesquieu dalam *L'Espirit des Lois* (1748) (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 37).

Dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta dengan kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara. Berhubungan dengan itu, konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa (Dahlan Thaib DKK, 2008; 18).

Konstitusi di samping bersifat yuridis juga memiliki makna sosiologis dan politis. Pandangan ini sejalan dengan pendapat Herman Heller, seorang sarjana Jerman, dalam bukunya berjudul *"Staatlehre"*, membagi pengertian konstitusi ke dalam tiga pengertian:

1. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan *(die politische verfassung als gesellschaftliche wirklichkeit)* dan ia belum "merupakan konstitusi dalam arti hokum", atau dengan perkataan lain, konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis;
2. Baru setelah orang mencari unsur-unsur hukumnya dan konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan sebagai suatu

kesatuan kaidah hukum, maka ia menjadi konstitusi dalam arti yuridis (*die verselbastand igte rechtverfassung);*

3. Kemudian orang mulai menulisnya dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara *(die geschriebene verfassung)* (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 31-32).

Konstitusi yang kokoh bagi sebuah *constitutional state* yang mampu menjamin demokrasi yang berkelanjutan juga harus merupakan konstitusi yang *legitimate,* dalam arti proses pembuatannya HAM secara demokratis, diterima dan didukung sepenuhnya oleh seuruh komponen masyarakat dan berbagai aliran dan faham, aspirasi dan kepentingan. Haysom mengemukakan adanya empat cara proses pembuatan konstitusi yang demokratis, yaitu:

1. *by a democratically constituted assembly*;
2. by a democratically elected parliament;
3. *by popular referendum;* dan
4. *by popularly supported contitutional commission* (Abdul Mukthie Fadjar, 2006; 6).

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konstitusi memiliki makna yang sangat penting dalam sebuah negara. Konstitusi bukan hanya pelengkap negara, akan tetapi pada sistem negara modern konstitusi merupakan prasarat mutlat terbentuknya negara karena ia akan menjadi hukum dasar bagi negara untuk dijalankan.

Bahkan dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar memunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme (Dahlan Thaib DKK, 2008; 19).

Gagasan konstitusionalisme mengandung arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas. Pada tahun 1215, Raja John dan Inggris dipaksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa hak mereka, yang kemudian dicantumkan dalam *Magna Charta*. Dalam *Charter of English Liberties* ini, Raja John menjamin bahwa pemungutan pajak

tidak akan dilakukan tanpa persetujuan dan yang bersangkutan, dan bahwa tidak akan diadakan penangkapan tanpa peradilan. Meskipun belum sempurna, Magna Charta di dunia Barat dipandang sebagai permulaan dan gagasan konstitusionalisme serta pengakuan terhadap kebebasan dan kemerdekaan rakyat (Dahlan Thaib DKK, 2008; 20).

Moh. Mahfud M.D. menyatakan bahwa konstitusionalisme merupakan salah satu gagasan pemikiran politik ketatanegaraan tentang bagaimana cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di atas konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Berbeda halnya dengan A. Mukthie Fajar yang mengartikan konstitusionalisme sebagai sebuah paham meliputi prinsip kedaulatan rakyat, negara hukum, pembatasan kekuasaan, perlindungan dan jaminan hak asasi manusia, dan pluralisme. Secara teoritis, terdapat sejumlah motif yang dapat dipandang sebagai dasar perlunya konstitusi. Salah satu yang sangat menonjol adalah keinginan untuk menjamin hak-hak asasi rakyat dan mengendalikan kekuasaan negara. Motif sesungguhnya bertolak dan pemahaman bahwa negara, seperti dikatakan oleh Weber merupakan "lembaga" yang berhasil memiliki monopoli hukum untuk menggunakan memaksakan kekuasaanya pada pihak lain di suatu daerah tertentu (Jazim Hamidi dan Malik, 2009;14-15).

Oleh sebab itu, konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti dikemukakan oleh C.J. Friedrich *"constitutionalism is an institutionalized system of effective, regularized restraints upon govenrmental action"*. Basis, pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan *(consensus)* di antara mayoritas warga negara mengenai bentuk bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara yang akan dijalankan oleh para pihak yang memunyai wewenang. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Kata kuncinya adalah konsensus atau *'general agreement'*. Dalam hal ini dianggap jika kesepakatan umum itu runtuh atau tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya,

maka runtuh atau tidak ada lagi suatu harmonisasi legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, maka dengan hal tersebut di atas tidak menutup kemungkinan besar terjadinya suatu perang saudara *(civil war)* atau revolusi akan hadir untuk menjemputnya (Jazim Hamidi dan Malik, 2009; 16-17).

Disini juga dapat disimpulkan bahwa dasar yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah negara demokrasi adalah sebuah negara konstitusional *(constitutional state)* yang bersandar kepada sebuah paham konstitusi yang kokoh pula. Konstitusi yang kokoh hanyalah konstitusi yang jelas faham konstitusinya atau konstitusionalismenya, yaitu yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara seimbang dan saling mengawasi *(checks and balances),* serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan *(to respect),* perlindungan *(to protect),* dan pemenuhan *(to fulfill)* hak warga negara dan hak asasi manusia (HAM). Atau dengan kata lain, konstitusionalisme adalah faham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi. Nino dalam pandangannya mengemukakan bahwa *"constitutionalism means something liked limited government",* meskipun dalam perkembangannya mengalami pengkonsepsian yang bervariasi, dan yang paling sederhana sampai yang paling kompleks, seperti dikaitkan dengan gagasan *rule of law, separation of* powers, *recognizes individual rights, judicial review,* pengisian pejabat publik, pemilihan umum, dan sebagainya (Abdul Mukthie Fadjar, 2006; 34-35).

Kesimpulan lain yang dapat ditegaskan pula adalah bahwa negara konstitusional adalah suatu negara yang melindungi dan menjamin terselenggaranya hak-hak asasi manusia dan hak-hak sipil lainnya serta membatasi kekuasaan pemerintahannya secara berimbang antara kepentingan penyelenggara negara dan warga negaranya. Pembatasan yang dimaksud tertuang di dalam suatu konstitusi. Jadi, bukan semata-mata karena negara yang dimaksud telah memiliki konstitusi (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 39).

B. Sumber-sumber Konstitusi Negara

Catatan historis timbulnya negara konstitusional, sebenarnya merupakan proses sejarah yang panjang dan selalu menarik untuk

dikaji. Konstitusi sebagai suatu kerangka kehidupan poritik telah disusun melalui dan oleh hukum, yaitu sejak zaman sejarah Yunani, di mana mereka telah mengenal beberapa kumpulan hukum (semacam kitab hukum). Pada masa kejayaannya (antara tahun 624-404 S.M.) Athena pernah memunyai tidak kurang dan 11 konstitusi. Koleksi Aristoteles sendiri berhasil terkumpul sebanyak 158 buah konstitusi dan berbagai Negara (Dahlan Thaib DKK, 2008; 2).

Clifford Geertz di dalam tulisannya tentang sentimen primordial di negara-negara baru mengatakan bahwa negara-negara kebangsaan *(nation state)* yang baru biasanya dihadapkan pada dilema antara integrasi dan demokrasi. Dikatakan dilema karena negara kebangsaan membutuhkan keduanya (demokrasi dan integrasi) sekaligus, padahal watak keduanya bertentangan. Demokrasi berwatak membuka keran kebebasan aspirasi semua pihak dapat tersalurkan, sedangkan integrasi berwatak ingin membelenggu agar persatuan dan kesatuan kokoh. Demokrasi mutlak dibutuhkan karena negara kebangsaan dibangun dan berbagai ikatan primordial yang semua aspirasinya harus diagregasi secara demokratis, sedangkan integrasi mutlak pula dibutuhkan karena tanpa integrasi negara bisa hancur. Tegasnya dilema itu muncul karena jika demokrasi dibuka maka integrasi bisa terancam karena ketegangàn antar ikatan primordial. tetapi jika integrasi harus ditegakkan maka demokrasi relatif harus dikorbankan karena harus ada sentralisasi dan penguatan negara. Geertz mencontohkan, India terpaksa pecah ketika kelompok primordial Islam mendirikan negara Pakistan, India juga sering terjadi perang antara kelompok masyarakat karena berdasar perbedaan bahasa, di Indonesia muncul gerakan kedaerahan dan etnis. Dengan demikian, negara kebangsaan dituntut untuk mengelola dengan baik dan hati-hati agar demokrasi dan integrasi bisa berjalan tanpa saling meniadakan. Tesis Geertz ini menjadi sangat penting karena Indonesia dibentuk sebagai negara kebangsaan *(nation state)* yang bertekad untuk bersatu (integrasi) di atas dasar kerakyatan (demokrasi) yang merupakan tuntutan yang tak dapat dielakkan (Mahfud MD, 2010;34-35).

Upaya inilah yang kemudian dapat dijalankan dengan baik jika konstitusi diberikan peran yang signifikan dalam membangun negara. Konstitusi sendiri dapat menjadi sarana yang tepat apabila isi materi konstitusi mampu mengadaptasi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat secara utuh.

Masyarakat dengan model tanpa konflik atau masyarakat dengan kesepakatan nilai-nilai adalah masyarakat dengan tingkat perkembangan yang sederhana. Di Indonesia keadaannya dapat dihubungkan dengan masyarakat-masyarakat yang menjadi pendukung Hukum Adat dalam pengertiannya yang tradisional. Tingkat perkembangan yang masih sederhana itu antara lain nampak dalam bentuk pembagian kerja (*division of labor*) yang masih belum kompleks. Sebaliknya masyarakat dengan landasan konflik nilai-nilai adalah suatu masyarakat dengan tingkat perkembangan yang lebih maju yang telah mengalami pembagian kerja secara lebih lanjut. Keadaan ini memungkinkan terjadinya pembentukan kelompok-kelompok terbatas di dalam masyarakat yang menghidupkan kesadaran kelompok dengan nilai-nilainya sendiri. Dengan demikian maka kesepakatan nilai-nilai di dalam masyarakat tidak mudah terjadi. Sebagai kelanjutannya, maka dalam pembentukan hukum (konstitusi) masalah pilihan nilai-nilai tak dapat dihindarkan. Menurut Chambliss ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi pada pembentukan hukum yang demikian itu, yaitu:

1. Pembentukan hukum akan dilihat sebagai suatu proses adu kekuatan, di mana negara merupakan senjata di tangan lapisan yang berkuasa.
2. Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai di dalam masyarakat, namun negara tetap dapat berdiri sebagai badan yang tidak memihak (*value neutral*), di dalam mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat diselesaikan tanpa mengganggu kehidupan masyarakat (Sadjipto Rahardjo, 1980; 50).

Pada posisi ini konflik bukan berarti sebuah pentuk pertentangan yang harus ditakutkan. Konflik tentunya akan bermuara pada proses penyamaan persepsi terkait model konstitusi yang ideal yang sejatinya perlu diterapkan dengan baik dalam sebuah negara.

Di dalam pembentukan hukum, di mana di situ dijumpai pertentangan nilai-nilai serta kepentingan-kepentingan, maka Schuyt menunjukkan, bahwa ada dua kemungkinan yang dapat timbul, masing-masing adalah:

1. Sebagai sarana untuk mencairkan pertentangan (*conflictopl ossing*);
2. Sebagai tindakan yang memperkuat terjadinya pertentangan lebih lanjut (*conflictiersterkiflg*) (Sadjipto Rahardjo, 1980; 50).

Nilai inilah yang kemudian secara representatif membentuk adanya norma. Norma yang terdapat dalam konstitusi merupakan norma dasar. Berdasarkan pendapat Hans Nawiasky maka pengertian norma dasar *(grundnorm)* ini dapat digolongkan ke dalam pengertian tingkat pertama, yakni *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara). Norma ini merupakan norma hukum tertinggi yang merupakan dasar bagi pembentukan norma hukum dasar *(staatsgrundgesetz),* seperti konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara. Oleh karena kedudukan konstitusi sebagai aturan dasar suatu negara, berada di bawah *grundnorm* atau *staatsfundamentalnorm,* maka pada saat pertama kali konstitusi dibentuk, ia harus mengikuti dan menyesuaikan diri dengan norma fundamental negara. Sedangkan mengenai teknik dan prosedur pembentukan konstitusi itu sendiri dilakukan apa adanya sesuai dengan situasi negara pada saat itu, karena keabsahan dan legitimasi suatu konstitusi yang pertama kali dibentuk dalam suatu negara tidak tergantung kepada teknik dan prosedur pembentukan konstitusi sebagaimana lazimnya, akan tetapi sangat tergantung kepada berhasil tidaknya suatu "*revolusi gronwet*" yang terjadi pada negara yang bersangkutan (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 41).

Hans Kelsen dalam teori hirarki norma *(stufenbau theory)* berpendapat, bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu tata susunan hierarki. Suatu norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber atas dasar norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi itu berlaku dan bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya, sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri, yang bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu yang dikenal dengan istilah *grundnorm* (norma dasar). Norma dasar sebagai norma tertinggi itu dibentuk langsung oleh masyarakat dan menjadi sumber bagi norma-norma yang lebih rendah, oleh karena itu norma dasar itu disebut *presupposed* atau ditetapkan terlebih dahulu. Struktur sistem norma yang berlapis atau berjenjang itu oleh Hans Nawiasky kemudian dikualifikasikan menjadi empat tingkat norma hukum, yang secara berutan terdiri sebagai berikut ini.

1. Tingkat pertama: *staatsfundamentalnorm,* atau *staatsgrundnorm,* yaitu norma fundamental negara, norma pertama, atau norma dasar.
2. Tingkat kedua: *staatsgrundgesetz,* yaitu norma hukum dasar negara, aturan pokok negara, atau konstitusi.

3. Tingkat ketiga: *formell gesetz* atau *gesetzesrechts*, yaitu norma hukum tertulis, undang-undang, atau norma hukum kongkret.
4. Tingkat keempat: *verordnung* dan *autonomesatzung*, aturan pelaksana dan aturan otonom (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 39-40).

Hal yang menjadi ideal sesungguhnya adalah konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme, di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan *(consensus)*, yaitu:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama *(the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government).*
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara *(the basis of government).*
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan *(the form of institutions and procedures)* (Jimly Asshiddiqie, 2006; 25-26).

Keseluruhan kesepakatan di atas, pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan. Pada pokoknya, prinsip konstitusionalisme modern sebenarnya memang menyangkut prinsip pembatasan kekuasaan atau yang lazim disebut sebagai prinsip *limited government.* Karena itu, menurut William G. Andrews, *"Under constit utionalism, two types of limitations impinge on government. Power proscribe and procedures prescribed"*. Kekuasaan melarang dan prosedur ditentukan. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: Pertama**,** hubungan antara pemerintahan dengan warga negara dan Kedua, hubungan antara lembaga pemerintahan yang sama dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu:

a. Menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara,
b. Mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan
c. Mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga Negara (Jimly Asshiddiqie, 2006; 28-29).

Secara umum, konstitusi dan negara merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Bahkan

setelah abad pertengahan dapat dikatakan, tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk. Setiap negara memiliki konstitusi, tetapi tidak setiap negara memunyai undang-undang dasar. Inggris tidak punya undang-undang dasar, namun bukan berarti Inggris tidak memiliki konstitusi. Konstitusi Inggris terdiri atas berbagai prinsip dan aturan dasar yang timbul dan berkembang selama berabad-abad sejarah bangsa dan negerinya (konvensi konstitusi). Aturan dasar tersebut antara lain tersebar dalam *Magna Charta* (1215), *Bill of Rights* (1689), dan *Parliament Act* (1911). Konstitusi lahir sebagai suatu tuntutan dan harapan masyarakatnya untuk mencapai suatu keadilan. Dengan didirikannya negara dan konstitusi, masyarakat menyerahkan hak-hak tertentu kepada penyelenggara negara. Namun, tiap anggota masyarakat dalam negara tetap mempertahankan hak-haknya sebagai pribadi. Negara dan konstitusi didirikan untuk menjamin hak asasi itu. Hak-hak itu menjadi titik tolak pembentukan negara dan konstitusi. Carl Schmitt dalam bukunya yang berjudul *Verfassungslehre,* membagi konstitusi dalam empat pengertian. Pengertian pertama terdiri atas empat sub pengertian, dan pengertian kedua terdiri atas dua sub pengertian, sehingga seluruhnya berjumlah delapan arti, yang secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pertama konstitusi dalam artian absolut. Pengertian ini mencakup empat pengertian yaitu: (1) konstitusi sebagai kesatuan organisasi negara (2) konstitusi sebagai bentuk negara, baik demokrasi ataupun monarki (3) konstitusi sebagai faktor integrasi dan (4) konstitusi sebagai norma dasar hukum negara.
2. Kedua konstitusi dalam artian relatif. Maksudnya sebagai konstitusi yang dihubungkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu. Dalam pengertian ini mencakup dua hal: (1) konstitusi sebagai tuntunan golongan borjuis liberal agar hak-hak dijamin tidak dilanggar oleh penguasa; dan (2) konstitusi dalam arti formil atau konstitusi tertulis.
3. Ketiga**,** konstitusi dalam arti positif, yang mengandung pengertian sebagai keputusan politik yang tertinggi tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik yang disepakati oleh suatu negara.
4. Keempat**,** konstitusi dalam arti ideal. Disebut demikian karena ia merupakan idaman atau cita-cita (golongan borjuis liberal) agar pihak penguasa tidak berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 33-35).

Hal yang nampaknya lebih tegas lagi adalah ketika Konstitusi dapat berfungsi sebagai pengganti raja dalam kaitannya dengan fungsi-fungsi yang bersifat seremonial dan fungsi pemersatu bangsa seperti yang biasanya dikaitkan dengan fungsi kepala negara. Karena itu, selain ketiga fungsi tersebut di atas, fungsi konstitusi dapat pula ditambah dengan fungsi-fungsi lain yaitu sebagai kepala negara simbolik dan sebagai kitab suci simbolik dan suatu agama *civil* atau syari'at negara *(civil religion).* Dalam fungsinya sebagai kepala negara simbolik, konstitusi berfungsi sebagai: (i) sebagai simbol persatuan *(symbol of unity),* (ii) lambang identitas dan keagungan nasional suatu bangsa *(majesty of the nation),* dan atau (iii) puncak atau pusat kekhidmatan upacara *(center of ceremony).* Tetapi, dalam fungsinya sebagai dokumen kitab suci simbolik *(symbolic civil religion),* Konstitusi berfungsi (a) sebagai dokumen pengendali *(tool of political, social, and economic control),* dan (b) sebagai dokumen perekayasaan dan bahkan pembaruan ke arah masa depan *(tool of political, social and econom ic engineering and reform)* (Jimly Asshiddiqie, 2006; 30).

Istilah kepala negara simbolik dipakai sejalan dengan pengertian *the Rule of Law* yang menegaskan bahwa yang sesungguhnya memimpin dalam suatu negara bukanlah orang, melainkan hukum itu sendiri. Dengan demikian, kepala negara yang sesungguhnya adalah konstitusi, bukan pribadi manusia yang kebetulan menduduki jabatan sebagai kepala negara. Lagipula, pembedaan istilah kepala negara dan kepala pemerintahan itu sendiri sudah seharusnya dipahami sebagai sesuatu yang hanya relevan dalam lingkungan sistem pemerintahan parlementer dengan latar belakang sejarah kerajaan (monarki). Dalam monarki konstitusional yang menganut sistem parlementer, jelas dipisahkan antara Raja atau Ratu sebagai kepala negara dan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Dalam sistem republik seperti di Amerika Serikat, kedudukan Raja itulah yang digantikan oleh konstitusi. Karena sistem republik, apalagi yang menganut sistem pemerintahan presidensil seperti di Indonesia, tidak perlu dikembangkan adanya pengertian mengenai kedudukan kepala negara, karena fungsi kepala negara itu sendiri secara simbolik terlembagakan dalam Undang-Undang Dasar sebagai naskah konstitusi yang bersifat tertulis (Jimly Asshiddiqie, 2006; 31).

Uraian di atas menjadi bentuk lain dari sumber konstitusi yang merupakan berasal dari instrumen nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Nilai-nilai tersebut terjalin melalui dengan adanya konflik, pertentangan antar masyarakat dan lain sebagainya yang pada akhirnya memunculkan sebuah kesepakatan dari masyarakat untuk membuat norma yang tepat dan dijadikan sumber hukum. Hukum yang dimaksud kemudian dalam hal ini adalah konstitusi.

Tafsir atas kedudukan dan sumber konstitusi di atas seperti halnya ada dalam makna yang terkandung di dalam Pancasila. Dalam kedudunnya yang seperti itu dan dalam kaitan dengan politik pembangunan hukum maka Pancasila yang dimaksudkan sebagai dasar pencapaian tujuan negara yang melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum, yaitu:

1. Pertama, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah bertujuan membangun dan menjamin integrasi negara dan bangsa Indonesia baik secara teritori maupun secara ideologi. Hukum di Indonesia tidak boleh memuat isi yang berpotensi (menyebabkan) terjadinya disintegrasi wilayah maupun ideologi karena hal itu bertentangan dengan tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang terikat dalam persatuan.
2. Kedua, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada Demokrasi dan Nomokrasi sekaligus. Demokrasi yang menjadi dasar politik (kerakyatan) menghendaki pembuatan hukum berdasar kesepakatan rakyat atau wakil-wakilnya yang dipilih secara sah baik melalui kesepakatan aklamasi maupun berdasar suara terbanyak jika mufakat bulat tak dapat dicapai sedangkan nomokrasi sebagai prinsip negara hukum menghendaki agar hukum-hukum di Indonesia dibuat berdasar substansi hukum yang secara filosofis sesuai dengan *rechtside* Pancasila serta dengan prosedur yang benar. Dengan demikian, hukum di Indonesia tak dapat dibuat berdasar "menang-menangan" jumlah pendukung semata tetapi juga harus mengalir filosofi Pancasila dan prosedur yang benar.
3. Ketiga, hukum yang dibuat di Indonesia harus ditujukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dan penuntun yang demikian maka tidak dibenarkan muncul hukum-hukum yang mendorong atau membiarkan terjadinya pertentangan

sosial-ekonomi karena eksploitasi oleh yang kuat terhadap lemah tanpa perlindungan negara. Hukum-hukum di Indonesia harus mampu menjaga agar yang lemah tidak dibiarkan menghadapi sendiri pihak yang kuat yang sudah pasti akan dimenangkan oleh yang kuat. Oleh sebab itu, hukum di Indonesia harus mampu memberi proteksi khusus kelompok yang lemah agar mampu mempersempit jurang sosial-ekonomi yang mungkin timbul karena eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah. Hukum yang berkeadilan dengan demikian, adalah hukum yang dimaksudkan untuk mempersempit jurang antara yang kuat dan yang lemah atau antara yang miskin dan yang kaya.

4. Keempat, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada toleransi beragama yang berkeadaban yakni hukum yang tidak mengistimewakan atau mendiskriminasi kelompok tertentu berdasar mayoritas atau minoritas pemeluk agama. Indonesia bukan negara agama (yang mendasarkan pada satu agama tertentu) dan bukan negara sekuler (yang tak perduli atau hampa spirit keagamaan). Indonesia sebagai Negara Pancasila adalah sebuah *religious nation state,* negara kebangsaan yang religius yang memberi perlindungan kuat terhadap setiap warganya untuk memeluk dan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing tanpa boleh saling mengganggu, apalagi mengarah pada disintegrasi. Di dalam konsepsi yang demikian maka hukum negara tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama, tetapi negara harus memfasilitasi, melindungi, dan menjadi alternati keamanannya jika warganya akan melaksanakan ajaran agama karena keyakinan dan kesadarannya sendiri. Jadi untuk hukum agama negara bukan mewajibkan pemberlakuannya menjadi hukum formal yang eksklusif melainkan memfasilitasi, melindungi, dan menjamin keamanan bagi yang ingin beribadah dengan penuh toleransi. Penegakan penuntun yang demikian sangat penting ditekankan karena masalah agama adalah masalah yang paling hak asasi sehingga tak seorang pun boleh memaksa atau dipaksa untuk memeluk atau tidak memeluk agama tertentu. Pelaksanaan ajaran agama, dengan demikian, harus dilaksanakan dengan penuh toleransi dan berkeadaban (Mahfud MD, 2010; 52-54).

Hal yang perlu ditegaskan di atas, merupakan konstitusi kita yang terdapat dalam pancasila sesuai dengan tujuan bernegara. Hal tersebut tidak jauh beda dengan apa yang disampaikan oleh Aristoteles. Menurut Aristoteles, klasifikasi konstitusi tergantung pada *(i) the end spursued by states, and (ii) the kind of authority exercised by their government.* Tujuan tertinggi dan negara adalah *a good life,* dan hal ini merupakan kepentingan bersama seluruh warga masyarakat. Karena itu, Aristoteles membedakan antara *right constitution* dan *wrong constitution* dengan ukuran kepentingan bersama itu. Jika konstitusi diarahkan untuk tujuan mewujudkan kepentingan bersama, maka konstitusi itu disebutnya konstitusi yang benar, tetapi jika sebaliknya maka konstitusi itu adalah konstitusi yang salah (Jimly Asshiddiqie, 2006; 7).

Apa yang ada dalam konstitusi pancasila juga tidak jauh beda konstitusi yang terdapat dalam piagam Madinah. Jika di telaah muatan materi Konstitusi Madinah secara mendalam, kita akan mendapat gambaran tentang karakteristik masyarakat *(ummah)* dan negara Islam pada masa-masa awal kelahiran dan perkembangannya:

1. Masyarakat pendukung piagam ini adalah masyarakat majemuk yang terdiri atas berbagai suku dan agama. Konstitusi Madinah secara tegas mengakui eksistensi suku bangsa dan agama dan memelihara unsur solidaritasnya. Konstitusi Madinah menggariskan kesetiaan kepada masyar akat yang lebih luas lebih penting daripada kesetiaan yang sempit kepada suku, dengan mengalihkan perhatian sukus-suku itu pada pembangunan negara, yang warga negaranya bebas dan merdeka dan pengaruh dan kekuasaan manusia lainnya (Pasal 1). Adapun tali persatuannya adalah politik dalam rangka mencapai cita-cita bersama (Pasal 17, 23, dan 42). Bandingkan dengan Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 dan Alinea IV Pembukaan UUD 1945 "cita-cita nasional adalah mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur".
2. Semua warga negara memunyai kedudukan yang sama, wajib saling menghormati dan wajib kerja sama antara sesama mereka, serta tidak seorang pun yang diperlakukan secara buruk (Pasal 12, 16). Bahkan orang yang lemah di antara mereka harus dilindungi dan dibantu (Pasal 11). Bandingkan dengan UUD 1945 Pasal 27 Ayat (1) "semua warga negara memunyai kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan. Dan Pasal 34

UUD 1945 menegaskan "fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara".

3. Negara mengakui, melindungi, dan menjamin kebebasan menjalankan ibadah dan agama baik bagi orang-orang muslim maupun non muslim (Pasal 25-33). Bandingkan dengan Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945 "negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu".
4. Setiap warga negara memunyai kedudukan yang sama di depan hukum (Pasal 34, 40). Bandingkan dengan Pasal 27 UUD 1945 "setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hokum.
5. Hukum adat (kelaziman mereka pada masa lalu), dengan berpedoman pada kebenaran dan keadilan, tetap diberlakukan (Pasal 2, 10, dan 21). Bandingkan dengan UUD 1945 Pasal 18 tentang pemerintahan daerah "...dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Dan Pasal 32 UUD 1945 "pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia". Penjelasan Pasal 32 UUD 1945 "kebudayaan lama dan asli yang terdapat di daerah-daerah di seluruh Indonesia terhitung sebagai kebudayaan bangsa".
6. Semua warga negara memunyai hak dan kewajiban yang sama terhadap negara. Mereka berkewajiban membela dan mempertahankan negara dengan harta, jiwa mereka dan mengusir setiap agresor yang mengganggu stabilitas negara (pasal 24, 36, 37, 38). Bandingkan dengan UUD 1945 Pasal 30 Ayat (1) "tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara".
7. Sistem pemerintahan adalah desentralisasi, dengan Madinah sebagai pusatnya (Pasal 39). Bandingkan dengan UUD 1945 Pasal 18 "pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang" (Dahlan Thaib DKK, 2008; 41-43).

Dari apa yang dikemukakan di atas sebagai kajian terhadap beberapa pasal diantaranya 47 pasal Konstitusi Madinah terlihat beberapa gambaran tentang prinsip-prinsip negara modern pada masa awal kelahirannya dengan nabi sebagai kepala negara, yang

warganya terdiri dan berbagai macam aliran, golongan, keturunan, budaya, maupun agama yang dianutnya (Dahlan Thaib DKK, 2008; 43).

Maka idealnya memang konstitusi sebagai hukum dasar yang berisi norma-noma fundamental atau penting dengan prosedur pembentukan (perubahan) istimewa, berbeda dengan pembentukan (perubahan) undang-undang biasa serta agar berwibawa dan stabil diletakkan dalam suatu naskah (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 25). Sudah selayaknya konstitusi harus diletakkan sebagai instrument terpenting pembentukan negara secara utuh, agar nantinya negara mampu memerankan peran pentingnya sesuai semestinya yaitu tujuan yang telah dicita-citakan rakyatnya.

BAGIAN DELAPAN

KEDAULATAN NEGARA

A. Pengertian Kedaulatan Negara

Tantangan terhadap suatu negara merupakan hal yang mutlak dan dapat terjadi sampai kapanpun. Oleh karena itu upaya untuk menekankan sebuah nilai kedaulatan di dalam negara merupakan hal yang wajib dilaksanakan. Hal ini tidak terlepas seperti halnya negara Indonesia.

Banyak orang beranggapan jika negara itu sudah tidak diserang secara militer dan mendapat pengakuan dan negara lain sudah dibilang sebagai negara yang merdeka dan berdaulat. Pemikiran yang seperti itu sangat dangkal dan Tan Malaka tidak menyukai gaya berpikir yang pragmatis seperti itu, karena Tan Malaka merupakan sosok yang selalu menggali permasalahan sampai substansi permasalahan tersebut ditemukan. Artinya walaupun secara prosedural negara tersebut sudah tidak dijajah dan memunyai pemerintahannya sendiri belum bisa dikatakan sebagai negara yang berdaulat ketika masih ada negara-negara asing yang masih diberikan kesempatan untuk mencampuri urusan dalam negeri salah satunya dalam hal perekonomian. Sebab untuk menjadi negara yang berdaulat secara mutlak itu menurut Tan Malaka adalah negara yang bisa mengatur perekonomiannya secara teratur sehingga bisa memenuhi keperluan masya-

rakat yang memang dalam kekurang. Dengan dijalankannya perekonomian yang teratur tersebut diharapkan bisa menjadi kekokohan Republik Indonesia Merdeka (Muhtar said, 2013; 109-110).

Secara umum dapat dikatakan bahwa Indonesia akan selalu menjadi sasaran intervensi dan subversi asing karena:

1. Secara geopolitik Indonesia menduduki *Sea Lanes of Communication* (SLOC) atau alur pelayaran vital di antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia sehingga harus dibuat pro Barat atau akomodatif terhadap kepentingaan Barat. Indonesia memiliki empat dan tujuh selat strategis di dunia sehingga memiliki *bargaining power* yang kuat dalam pengendalian lalu lintas laut yang melewati SLOC.
2. Indonesia dipandang sebagai negara muslim terbesar di dunia yang moderat sehingga bisa dipergunakan untuk mengatasi kecemasan dunia Barat atas perkembangan Islam yang belakangan ini semakin dahsyat. Dunia Barat ingin menjadikan Indonesia sebagai negara yang tetap moderat, namun juga bisa terpengaruh berbagai bentuk intervensi yang dilakukan oleh Barat.
3. Indonesia menguasai separuh dan seluruh wilayah Asia Tenggara yang karena *power position*-nya di kawasan ini menjadi penjuru ASEAN. Dengan posisi yang kuat seperti ini maka memang Indonesia berarti memegang ASEAN. ini dapat dipergunakan untuk membendung pengaruh Cina di ASEAN yang oleh Barat dipersepsikan sebagai ancaman bagi masa depan mereka (Mahfud MD, 2010; 44-45).

Suatu negara harus memiliki pemerintah, baik seorang atau beberapa orang yang mewakili warganya sebagai badan politik serta hukum dinegaranya, dan pertahanan wilayah negaranya. Pemerintah dengan kedaulatan yang dimiliknya merupakan penjamin stabilitas internal dalam negaranya, disamping juga untuk penjamin kemampuan untuk memenuhi kewajibannya dalam pergaulan internasional. Pemerintal, inilah yang mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam rangka mencapai kepentingan nasional negaranya, baik itu di dalam negaranya, dalam rangka mempertahankan integritas negaranya, maupun di luar negaranya melaksanakan politik luar negeri untuk suatu tujuan tertentu (Muhtar said, 2013; 102-103).

Kedaulatan bagi negara Indonesia untuk menjaga eksistensinya sangatlah penting sekali tentunya. Pada sisi lain, eksistensi suatu "negara "yang diisyaratkan oleh A.G. Pringgodigdo ada kalau memenuhi empat unsur: 1. Memenuhi unsur pemerintahan yang berdaulat, 2. Wilayah tertentu, 3. Rakyat yang hidup teratur sebagai suatu bangsa *(nation),* dan 4. Pengakuan dan negara-negara lain. Dari keempat unsur untuk berdirinya suatu negara ini belumlah cukup menjamin terlaksananya fungsi kenegaraan suatu bangsa kalau belum ada hukum dasar yang mengaturnya. Hukum dasar yang dimaksud adalah sebuah Konstitusi atau Undang-Undang Dasar (Dahlan Thaib DKK, 2008; 58). Dalam hal ini Undang-Undang Dasar sebagai penegas adanya kedaulatan dalam sebuah negara.

Apa yang menjadi dasar A.G. Pringgodigdo dalam melihat kedaulatan sebagai prasarat utama negara karena melihat adanya keinginan kebebasan masyarakat dalam pembentukan negara. Bahkan bagi negara-negara fasis sebelum Perang Dunia II tujuan negara ialah memperoleh kebebasan dan kejayaan yang sebesar-besarnya. Seperti halnya dalam uraian kita dimuka tentang arti negara, maka negara fasis itu merupakan bangunan yang tertinggi di dalam masyarakat. Bukan bangsa yang membentuk negara, melainkan negara yang membentuk bangsa Italia. Bangsa Italia merupakan satu kesatuan moral, politik, ekonomi yang bersatu dalam negara. Negara merupakan pusat dan segala kegiatan-kegiatan orang Italia dengan suatu disiplin yang kuat sehingga individu-individu itu tidak memunyai gerak yang bebas seperti halnya dengan paham Liberalisme. Tujuan untuk mengembangkan individu-individu ke arah cita-cita yang lebih tinggi tidak ada, melainkan hanya merupakan bagian bangsa Italia yang bagi diri sendiri tidak berarti (Moh Kusnardi dan Bintan R saragih, 1994; 77).

Dalam hal ini dapat ditegaskan bahwa secara tidak langsung negara yang baik adalah mencerminkan kedaulatan rakyat, karena kehendak individu harus tunduk dengan kehendak umum (*volonte generale*). Kehendak umum yang dimaksud oleh Rousseau sesungguhnya adalah kehendak nilai-nilai yang ada dimasyarakat pada umumnya, karena dalam tradisi Rousseau negara kedaulatan rakyat berfungsi untuk melestarikan keadaan asli manusia itu sendiri. Namun dalam politik kontemporer saat ini makna kehendak umum

diplesetkan menjadi mayoritas dan minoritas sehingga legislatif dalam membuat aturan perundang-undangan selalu menggunakan voting, voting dianggap sebagai jalan termudah untuk menyelesaiakan suatu permasalahan. Dalam politik hukum voting merupakan cara termudah dalam mengusung kepentingan golongan-golongan tertentu yang menduduki kursi perwakilan rakyat, karena dengan voting bukan ilmu pengetahuan yang digunakan tetapi kepandai lobi merayu, jadi sangat disayangkan kebijakan-kebijakan yang muncul saat ini adalah hasil lobi-lobi politik bukan dilahirkan lewat ideology (Muhtar said, 2013; 139).

Dalam membahas Pengertian kedaulatan, sejarah pemikiran tentang negara dan hukum belum pernah mendapatkan kesatuan pendapat. Dalam arti bahwa masing-masing sarjana memberikan perumusan pengertian kedaulatan menurut pendapatnya sendiri-sendiri. Juga apakah pengertian kedaulatan itu sama dengan pengertian sovereigniteit. Kalau menurut Jean Bodin tadi kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi untuk membuat hukum di dalam suatu negara, yang sifatnya:

1. Tunggal. ini berarti bahwa hanya negaralah yang memiliki. Jadi di dalam negara itu tidak ada kekuasaan lainnya lagi yang berhak menentukan atau membuat undang-undang, atau hukum.
2. Asli. ini berarti bahwa kekuasaan itu tidak berasal dan kekuasaan lain. Jadi tidak diturunkan atau diberikan oleh kekuasaan lain. Jadi inisialnya propinsi atau kotapraja itu tidak memunyai kedaulatan, karena kekuasaan yang ada padanya itu tidak sah, sebab diperoleh dari pusat.
3. Abadi. ini berarti bahwa yang memunyai kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu adalah negara, yang menurut pendapat Jean Bodin negara itu adanya abadi.
4. Tidak dapat dibagi-bagi. ini berarti bahwa kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang atau badan lain, baik sebagian maupun seluruhnya (Soehino, 1996; 79).

Dalam ajaran yang terdahulu kita tahu bahwa ajaran organisme tidak lagi menempatkan kedaulatan pada raja (Bodin) seperti dulu atau pada rakyat (Rousseau), melainkan menjadikan kedaulatan itu abstrak kedudukannya dalam seluruh organisme negara, yang me-

rupakan sekumpulan lembaga yang bekerja sama secara harmonis. Dalam perkembangan lebih lanjut orang akan membicarakan kedaulatan negara dan terutama di Jerman teori ini akan berkembang seluas-luasnya, justru berhubung dengan masalah sifat kesatuan (J.J. Von SCHMID, 1979; 124).

Terhadap ide baru yang lebih abstrak Maurenbrecher membela kadaulatan individual raja-raja negara bagian Jerman. Anehnya adalah bahwa meskipun ia membela kedaulatan pribadi raja, ia menganut ide organisme itu seluruhnya. Hanya dalam sikaplah ia terpaksa menentang ide itu, sebagai konsekwensi dan pembelaannya terhadap kedaulatan raja. Dalam perkembangan teori ia merupakan suatu mata rantai yang menarik. Ringkasan pemikiran tentang negara dan hukum yang luar biasa dan masa lampau yang menjadi tonggak bersandarnya prinsip dan perkembangan sekarang dilukiskan oleh *Friedrich Julius Stahl* dalam bukunya: "Filsafat Hukum" *(Rechtsphilosophie,* 1829-1838) (J.J. Von SCHMID, 1979; 124).

Konsepsi Jean Bodin tentang pengertian kedaulatan seperti yang telah penulis kemukakan, sebetulnya memunyai suatu kelemahan, yang meskipun ini telah disadari oleh Jean Bodin sendiri, ialah bahwa ia tidak memisahkan antara pengertian negara dengan pemerintah. Hal ini merupakan kelemahan dan teorinya, sebab itu berarti bahwa kedaulatan negara sama dengan kedaulatan pemerintahnya. Karena pemerintah itu tidak abadi, maka ini berarti bertentangan dengan unsur abadi dan kedaulatan di dalam teorinya (Soehino, 1996; 79).

B. Pentingnya Kedaulatan Sebuah Negara

Konflik yang terjadi antar negara memang terkait erat dengan batas wilayah, karena *mainstream* orang tentang syarat berdirinya negara adalah adanya wilayah. Seperti yang diajarkan oleh Kranenburg dan Krabe, bisa disebut sebagai negara jika memenuhi unsur yang terdiri dan wilayah (*teritory*), rakyat (*people*) dan kekuasaan (*authority*). Lambat laun teori tersebut mendapat pembaharuan dan berbagai kalangan intelektual, karena tiga unsur tersebut belum bisa dikatakan cukup suatu wilayah bisa disebut sebagai negara, harus ada tujuan yang dicapai oleh negara tersebut. Seperti yang tertulis dalam bukunya Viktor Situmorang, bahwasanya sebuah negara bisa dikatakan eksis apabila memenuhi syarat terkait dengan (1)

adanya wilayah, (2) adanya rakyat, bahwa di dalam wilayah tersebut terdapat masyarakat yang memunyai cita-cita untuk selalu bersatu, (3) adanya pemerintahan yaitu pemerintah yang berdaulat atas daerah dan rakyatnya, (4) adanya pengakuan Negara dari Negara lainnya dan (5) adanya tujuan Negara (Muhtar said, 2013; 115-116).

Secara karakteristik unsur kedaulatan sebenarnya lebih dianggap penting ketimbang wilayah. Hal tersebut mengingat kelemahan negara diukur bukan pada kekuatan militer atau sistem pemerintahannya, akan tetapi lebih pada kemampuan menjaga wilayah yang merupakan bentuk lain dari upayanya menjaga kedaulatan.

Negara yang tidak memunyai kedaulatan tidak mungkin bisa mengelola rumah tangganya dengan menggunakan konsep yang dirancang sendiri, pasti akan ada ikut campur dari luar, karena di dalam pemerinatah yang mereka bentuk, ternyata masih ada tangan-tangan dari luar yang berhak untuk ikut campur dalam urusan rumah tangga di dalam negara yang tidak memunyai kedaulatan tersebut (Muhtar said, 2013; 103).

Kelemahan dengan tidak adanya kedaulatan tentunya dapat dianggap berdampak sistemik bagi suatu negara. Berbagai negara di dunia ini bisa hancur diakibatkan karena upayanya menjaga kedaulatan yang lemah. Seperti saja Unisoviet, beberapa negara di timur tengah dan negara-negara lain termasuk Indonesia ketika menjaga keutuhan Timur Leste yang dapat kita lihat di belahan dunia ini.

Disini dapat disimpulkan bahwa Kedaulatan juga merupakan simbol kehormatan negara, jika ada negara yang kedaulatannya terciderai oleh negara lain maka bisa saja akan menimbulkan peperangan yang berpotensi banyaknya nyawa yang hilang. Pentingnya kedaulatan bagi negara maka banyak negara yang rela mengalokasikan kas negara untuk membeli atau memproduksi peralatan tempurnya serta memperbanyak anggota militer. Cara seperti itu ditempuh sebagai langkah persiapan jika suatu saat akan ada negara yang menjajah. Memperbanyak kekuatan persenjataan dan anggota militer merupakan langkah strategi guna mempertahankan kedaulatan suatu Negara, langkah ini banyak ditiru oleh Negara-negara yang mengaku sayang terhadap rakyatnya seperti Amerika dan Negara kekuasaan seperti Korea Utara (Muhtar said, 2013; 112-113).

Asumsi yang harus dibangun tentunya apabila negara tidak memunyai kedaulatan yang absolut maka negeri tersebut bukanlah suatu negeri yang independen, ia merupakan negeri boneka yang hanya bisa pasrah ketika dibuat mainan oleh negara lain atau kekuatan yang menguasai negara tersebut, ketika hidup masyarakat tergantung pada negara yang menguasi wilayahnya ini menyebabkan masyarakat tidak tentram karena mereka bekerja bukan untuk memberikan sumbangan energi kepada tanah kelahirannya namun kerja mereka temyata untuk memperkaya negara lain. Hal ini tentunya jelas menjadi tekanan psikologis terhadap masyarakat yang dalam kehidupan sehari-harinya selalu dibayangi dengan tekanan-tekanan yang selalu menghantui disetiap helai nafas hidupnya. Apabila ada wilayah yang dimana wilayah tersebut belum mendapatkan gelar kedaulatan yang artinya bisa mengurus rumah tangganya sendiri maka wilayah tersebut belum bisa disebut sebagai negara, karena tidak bisa memberikan rasa aman dan nyaman terhadap warganya (Muhtar said, 2013; 103-104).

C. Doktrik atas Kedaulatan Negara

Adanya doktrin atas pemegang keadulatan tertinggi dalam sebuah negara acapkali bisa berubah-ubah. Seperti halnya di Inggris, kaum bangsawanlah yang mendapat kemenangan dan sebagai puncak kemenangannya ditandai dengan pecahnya *The Glorious Revolution* (1688). Kemenangan kaum bangsawan dalam revolusi istana ini telah menyebabkan berakhirnya absolutisme di Inggris, serta munculnya parlemen sebagai pemegang kedaulatan. Pada akhirnya, 12 negara koloni Inggris mengeluarkan *Declarations of Independence* dan menetapkan konstitusi-konstitusinya sebagai dasar negara yang berdaulat yaitu tepatnya pada tahun 1776. Deklarasi ini merupakan bentuk konkretisasi dan berbagai teori perjanjian. Perjalanan sejarah berikutnya, pada tahun 1789 meletus revolusi dalam Monarki Absolutisme di Perancis yang ditandai dengan ketegangan-ketegangan di masyarakat dan terganggunya stabilitas keamanan negara. Sampai pada akhirnya, 20 Juni 1789 Estats Generaux memproklamirkan dirinya sebagai *Constituante,* walaupun baru pada tanggal 14 September 1791 konstitusi pertama di Eropa diterima oleh Louis XVI. Sejak itu, sebagian besar Negara-negara di dunia, baik monarki maupun republik, negara kesatuan maupun federal, sama-sama mendasarkan atas suatu konstitusi (Dahlan Thaib DKK, 2008; 4).

Kedudukan parlemen dalam sebuah negara acapkali dianggap sebagai simbol kedaulatan tertinggi. Pada posisi lain, terdapat pula pandangan yang berbeda yaitu dengan menegaskan kekuatan kedaulatan dalam sebuah negara. Dalam hal ini diantaranya yang disampaikan oleh Shang Yang.

Menurut pandangan Shang Yang untuk membuat negara kuat dan sentausa, satu-satunya jalan ialah tentaranya yang kuat, sederhana dan sanggup menghadapi segala bahaya. Menurutnya, kebudayaan adalah melemahkan rakyat karena kebudayaan itu rakyat tidak berani berperang lebih-lebih karena ilmu pengetahuan rakyat tidak berani mati. Oleh karena itu untuk menjadikan negara kuat, rakyat dibuat lemah. Nampak ajaran dan Shang Yang ini kontradiktif yang menganggap hal-hal seperti kebudayaan, moral, ilmu pengetahuan di mana kesemuanya itu sangat berharga sekali bagi manusia dianggap sebagai penyakit-penyakit yang merugikan rakyat (Moh Kusnardi dan Bintan R saragih, 1994; 74).

Menurut ajaran Kant tentang tujuan negara adalah membentuk dan mempertahankan hukum. Atau juga disebut sebagai tujuan dan negara hukum. Yang hendak menjamin kedudukan hukum dan individu-individu di dalam masyarakat. Jaminan itu juga meliputi kebebasan daripada warga negaranya yang berarti tidak boleh ada paksaan daripada pihak penguasa agar warga negaranya tunduk pada undang-undang yang belum disetujuinya. Selain itu juga berarti bahwa setiap warga negara memunyai kedudukan hukum sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh pihak penguasa (Moh Kusnardi dan Bintan R saragih, 1994; 76).

Pandangan yang berbeda di atas tentunya mencitrakan kondisi masing-masing setiap masanya. Semisal dalam proses pembentukan negara, negara tidak hanya dituntut untuk membentuk kekuasaan akan tetapi menghargai hak-hak demokrasi warga negara. Hal tersebut tentunya akan memengaruhi kualitas yang diterapkan dalam sebuah negara.

BAGIAN SEMBILAN

SUPREMASI HUKUM DALAM NEGARA

A. Doktrin Supremasi Hukum dalam Negara

Bangsa yang beradab adalah bangsa yang menjalani fungsi hukumnya secara merdeka dan bermartabat. Merdeka dan bermartabat berarti dalam penegakan hukumnya wajib berpihak pada keadilan, yaitu keadilan untuk semua. Sebab, apabila penegakan hukum dapat mengaplikasikan nilai keadilan, tentulah penerapan fungsi hukum tersebut dilakukan dengan cara berfikir secara filosofis (Muhammad Erwin, 2013; 132).

Tentang bagaimana seharusnya wajah sistem hukum dalam suatu negara hukum, ahli hukum terkenal yaitu Lon Fuller dalam bukunya *The Morality of Law,* menyebutkan sebagai berikut:

1. Hukum harus dituruti oleh semua orang, termasuk oleh penguasa negara.
2. Hukum harus dipublikasikan.
3. Hukum harus berlaku ke depan, bukan untuk berlaku surut.
4. Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar.
5. Hukum harus menghindari dari kontradiksi-kontradiksi.
6. Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi.

7. Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah.
8. Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku (Munir Fuady, 2009; 9).

Adanya doktrin hukum yang demikian akan menjadi daya tekan kewenangan negara dalam mengarahkan rakyatnya sesuai dengan cita-cita berdirinya negara. Oleh karena itu apa yang disampaikan oleh Lon Fuller di atas tidak jauh beda dengan fungsi hukum dalam sebuah negara yaitu alat perekayasa masyarakat seperti halnya yang disampaikan oleh Muchtar Kusumaatmadja.

Sebenarnya jika dikaji secara multidisipliner, maka konsep supremasi hukum yang tercermin dalam adagium hukum sebagai panglima menabrak berbagal teori dan ilmu lain. Tabrakan pertama adalah akibat "ego sektoral" dari masing-masing. Dalam hal ini, masing-masing beranggapan, dengan berbagai teori pembenarnya, mereka mengatakan bahwa bidang mereka masing-masinglah yang paling penting dibandingkan bidang-bidang lainnya. Tentu saja para ahli hukum menganggap sektor hukum sebagai panglima. Tetapi para ahli ekonomi juga mengaggap sektor ekonomi yang menjadi panglima, karena kemajuan suatu bangsa secara riil diukur seberapa besar *income* negara ataupun *income* per kapita dari rakyat dalam negara yang bersangkutan. Seperti juga ahli ilmu politik yang menganggap bahwa dalam suatu negara, sektor politiklah yang menjadi panglimanya, karena politik berarti kekuasaan, yang diperoleh dan rakyat banyak melalui pemilihan-pemilihan umum, sehingga layak untuk dimenangkan (Munir Fuady, 2009; 202-203).

Kalau begitu, siapa yang sebenarnya yang harus menjadi panglima, apakah sektor hukum, politik, ekonomi, atau sektor-sektor lainnya. Jawabannya tentu berdasarkan kepada basis negara yang bersangkutan. Bagi suatu negara hukum, tentu sektor hukum harus menjadi panglima, sehingga dalam negara yang bersangkutan tidak terjadi pelanggaran hukum, pelanggaran hak asasi manusia, korupsi, atau kesewenang-wenangan dari penguasa. Bagi suatu negara yang sangat berorientasi kepada politik dan kekuasaan, tentu sektor politiklah yang menjadi panglima, sehingga politik dan pemerintahan akan menjadi kuat dan stabil. Sedangkan bagi negara yang berorien-

tasi kepada ekonomi, maka sektor ekonomilah yang menjadi panglima, sehingga negara akan berkembang perekonomiannya, rakyatnya menjadi makmur dengan *income* yang tinggi. Seorang sosiolog Talcott Parson telah mencoba menoropong keadaan saling tarik menarik dari berbagai sektor tersebut secara sosiologi, dengan melakukan pendekatan yang fungsional dan struktural, melalui teorinya yang disebut dengan teori "sibernetika". Teori sibernetika ini mengajarkan bahwa dalam suatu sistem masyarakat terdapat berbagai sub sistemnya, yaitu:

1. Sub sistem ekonomi.
2. Sub sistem politik.
3. Sub sistem sosial.
4. Sub sistem budaya (Munir Fuady, 2009; 203).

Keempat subsistem tersebut memunyai pola dalam memengaruhi orientasi sebuah negara dalam membangun. Hal ini bisa saja terjadi asalkan arah dari pada negara konsisten dengan apa yang dilakukan oleh penguasanya.

Masing-masing sub sistem tersebut memiliki energi dan saling tarik menarik satu sama lain. Tetapi di antara masing-masing sub sistem tersebut tidak memiliki kekuatan tarikan yang sama, satu sama lain saling memengaruhi, bahkan saling berbenturan. Benturan-benturan antarkekuatan dari masing-masing sub sistem tersebut menimbulkan energi, dimana muatan energi yang paling kuat ada pada sub sistem ekonomi, sehingga sub sistem ekonomi ini yang menarik dan memengaruhi paling kuat terhadap sub sistem lainnya. Berturut-turut kekuatannya cenderung melemah setelah sub sistem ekonomi adalah sub sistem politik, sub sistem sosial dan sub sistem budaya. Menurut Parsons, sektor hukum berada dalam sub sistem budaya, sehingga daya energinya sangat lemah dan karenanya daya tariknya kecil sekali. Sektor hukum dalam sub sistem budaya memunyai fungsi utama untuk melakukan integrasi diantara proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat sehingga tercapai suatu ketertiban. Karena kedudukan sektor hukum dalam sub sistem budaya, sehingga daya tarik menariknya menjadi sangat lemah, maka menurut teori sibernetika ini mustahil sektor hukum dapat menjadi panglima (Munir Fuady, 2009; 203-204).

Teori sibernetika dari Talcolt Parsons tersebut benar jika dilihat dan segi ilmu kemasyarakatan melalui pendekatan struktural dan fungsionalnya. Sebagian lain dalam ilmu sosiologi, teori Parsons tersebut hanya merupakan pendeskripsian fakta-fakta saja. Artinya hanya mengungkapkan apa adanya *(das sein),* bukan apa yang seharusnya *(das sollen).* Tetapi pendekatan yang sebenarnya yang harus dilakukan adalah suatu pendekatan dan berbagai segi dan berbagai sektor ilmu pengetahuan, sehingga dapat menghasilkan *output* yang valid dan multidimensi. Karena, dalam kenyatannya, sebenarnya semua sektor tersebut menjadi penting dan harus berfungsi dengan baik karena satu sama lain saling berkorelasi positif dan saling dorong mendorong ke arah kemajuan suatu bangsa, sehingga semua sektor seyogyanya harus menjadi panglima. Inisialnya, korelasi positif antara sektor ekonomi dengan sektor hukum, yang dalam hal ini bagaimana suatu perekonomian suatu negara bisa maju jika hukum tidak ditegakkan sehingga yang terjadi justru tindakan korupsi dan sewenang-wenang dari para penyelenggara negara. Sebaliknya, bagaimana suatu hukum bisa ditegakkan jika sektor ekonomi tidak dikembangkan, yang berakibat masyarakatnya menjadi miskin, tanpa penghasilan yang layak, dan banyak pengangguran, sehingga banyak kejahatan, dan juga tentunya akan banyak korupsi dan para penyelenggara negara, sebagai akibat dan tidak cukupnya penghasilan masyarakat bahkan tidak cukup untuk sekedar bertahan hidup sekalipun (Munir Fuady, 2009; 204).

Berangkat dan berdasarkan asumsi di atas, maka dapat diketahui, betapa penting supremasi hukum yang dalam hal ini berhubungan dengan masalah pengaturan tentang jalan masuk ke dalam penguasaan dan penataan sumber-sumber daya dalam masyarakat. Apabila di sini dikatakan, bahwa hukum mengatur jalan masuk yang demikian itu, hal ini tidak lain berarti hukum melakukan pembagian sumber-sumber daya itu. Apabila hukum melakukan pembagian yang demikian itu maka apakah yang menjadi ukurannya? Beberapa hal yang dipersoalkan dalam pembagian sedemikian itu adalah:

1. Kepada siapakah sumber-sumber daya itu diberikan/ dibagikan?
2. Seberapa besarkah bagian yang diberikan kepada masing-masing penerima?

3. Apakah syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk memperoleh bagian itu? (Sadjipto Rahardjo, 1982; 48)

Jika ketentuan tersebut telah terjawab, maka sudah semestinya hukum harus mampu memainkan peran yang sesungguh-sungguhnya sebagai upaya mewujudkan ketertiban dan keadilan bagi masyarakat. Jika dalam supremasi hukum dijalankan maka sudah pasti negara tidak dapat dipandang sebelah mata dalam mewujudkan sebuah sistem kenegaraan yang ideal.

B. Karakteristik Supremasi Hukum dalam Negara

Dalam sistem Monarki Raja memerintah dengan tangan besi, sehingga segala ucapan yang keluar dan mulut raja menjadi hukum yang harus ditegakan. Hal ini memberikan rasa tidak aman bagi masyarakat, karena bisa saja perkataan raja dikeluarkan dengan menggunakan dasar emosi sehingga pandangannya bersifat tidak objektif. Bahkan hukum yang dikeluarkannya itu bukan hasil musyawarah bersama tetapi lebih cenderung keluar dan sudut pandang subjektif raja itu sendiri atau hembusan-hembusan fitnah yang di keluarkan oleh penasihat (pembisik) raja. Jadi jika "pembisik" raja tidak menyukai salah satu orang ia akan menggunakan kedekatannya dengan sang raja untuk menyisihkan orang tersebut, kejadian seperti ini pernah di alami oleh Ibnu Rusdy, di mana ia pernah menjadi pujaan sang raja, namun setelah raja berganti maka pensehatnya berganti, karena pensehat raja saat itu tidak suka dengan pemikiran Ibnu Rusdy maka ia melakukan bisikan untuk menyingkirkan Ibnu Rusdy. Kasus Ibnu Rusdy dapat dijadikan sebagai salah satu contoh kelemahan sistem monarki pada waktu itu. Akan tetapi sistem pemerintah yang menganut sistem monarki lambat laun sudah banyak mengalami perubahan, salah satunya monarki konstitusional, dimana dalam sistem ini mengakui adanya raja sebagai kepala negara dan monarki konstitusional sudah mengadopsi konsep Trias Politika, berarti raja hanya dijadikan simbol cabang dari eksekutif. Raja memunyai peranan dalam adat atau tradisional sedangkan yang menjalankan pemerintahan adalah Perdana Mentri. Sedangkan yang dibenci oleh Montesqueiu adalah monarki yang sifatnya absolut seperti kerajaan Perancis zaman dahulu (Muhtar Said, 2013; 131-133).

Dilihat dari segi tertentu, pengertian negara hukum *(rechtstaat)* dimaksudkan sebagai lawan dan pengertian negara kekuasaan *(machtstaat),* di mana negara hukum cenderung bersifat demokratis, sedangkan negara kekuasaan cenderung memakai tangan besi/ totaliter. Konsep negara kekuasaan sendiri dapat dibeda-bedakan sebagai berikut:

1. Negara Pluralis.
2. Negara Marxis.
3. Negara Organis.
4. Negara Korporatis (Munir Fuady, 2009; 29).

Dengan konsep negara pluralis, negara menjadi tidak mandiri, cenderung liberal, dan cenderung hanya menjadi wasit dan berbagai kelompok yang memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Dalam hal ini negara cenderung pasif, dan kebijaksanaan negara dibuat dan dijalankan dengan partisipasi rakyat secara maksimal. Sedangkan dengan konsep negara Marxis, negara tidak mandiri dan juga tidak demokratis. Segala kebijaksanaan dibuat dan diambil tidak oleh rakyat, melainkan oleh kelas yang berkuasa dengan terlebih dahulu memperhatikan kepentingannya sendiri. Selanjutnya, konsep negara Organis, negara organis tersebut lebih mandiri tetapi cenderung otoriter dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat. Dalam hal ini suatu kebijaksanaan dalam negara dibuat dan dijalankan semata-mata untuk kepentingan negara itu sendiri. Konsep negara korporatis, negara bersifat mandiri, terdapat unsur demokrasi dalam arti yang terbatas dan bersifat perintah dari atasan *(top-down).* Meskipun begitu, kebijaksanaan negara dalam hal ini dijalankan dengan berkonsultasi dengan wakil-wakil rakyat, di mana wakil-wakil rakyat ini bersifat hubungan fungsional saja, seperti wakil buruh, wakil petani, nelayan, pegawai negeri, wakil pengusaha, wakil para profesional, dan sebagainya (Munir Fuady, 2009; 19-30).

Kekuasaan penguasa yang dominan tentunya menjadi indikator supremasi hukum tidak bisa dijalankan sesuai yang seharusnya. Maka sudah seharusnya supremasi hukum dalam sebuah negara tidak lagi menundukkan kekuasaan pada posisi yang utama dalam menjalakan negara secara utuh.

Menurut pendapat Thomas Aquinas undang-undang atau hukum itu merupakan kesimpulan daripada rasio manusia dan yang berbentuk kemauan. Maka, sesuai dengan pendapat Cicero, undang-undang itu merupakan pokok pangkal dari pikirannya, dan yang merupakan perintah dan rasio untuk kepentingan umum. Cara Thomas Aquinas memberikan ajarannya tentang keadilan dan hukum, memperlihatkan bahwa ia telah mempersatukan ajaran-ajaran: Aristoteles, Stoa, Romawi, dengan ajaran Augustinus tentang dasar kekuasaan yang bersifat teokratis. Hanya saja sekarang dikatakan olehnya bahwa sumber tertinggi daripada hukum adalah terletak pada kepribadian Tuhan (Soehino, 1996; 62).

Kalau Aristoteles membedakan hukum alam dan hukum positif, maka Thomas Aquinas mengadakan perbedaan hukum dalam empat golongan yaitu:

1. Hukum abadi atau *lex aeterna*, ini adalah hukum dan keseluruhannya yang berakar dalam jiwa Tuhan.
2. Hukum Alam. Manusia adalah sebagai makhluk yang berpikir, maka ia merupakan bagian daripadanya. Hal ini adalah merupakan hukum alam.
3. Hukum positif ini adalah pelaksanaan daripada hukum alam oleh manusia, yang disesuaikan dengan syarat-syarat khusus yang diperlukan untuk mengatur soal-soal keduniawian di dalam negara.
4. Hukum Tuhan ini adalah hukum yang mengisi kekurangan-kekurangan daripada pikiran manusia dan memimpin manusia dengan wahyunya ke arah kesucian untuk hidup di alam baka dan ini dengan cara yang tidak mungkin salah. Wahyu-wahyu inilah yang akhirnya terhimpun dalam kitab-kitab suci (Soehino, 1996; 62).

Pandangan Thomas Aquinas tersebut di atas telah menjadi jawaban atas upaya mendudukkan hukum sebagai suatu hal yang multidisipliner dan tidak terbatas ruang dan waktu. Adanya hukum yang baik tentunya akan dapat mengarahkan manusia pada masa yang terbaik karena hukum ada sebagai perwujudan merealisasikan kepentingan masyarakat.

Dalam negara demokrasi, supremasi hukum tidak ditampilkan melalui penegakan hukum. Upaya menawarkan bentuk lain yaitu menawarkan nilai-nilai hukum lebih ditampilkan dalam konsep

demokrasi yang tentunya hal tersebut tidak jauh beda dengan semangat dalam negara hukum.

Dalam teori Henry B. Mayo, demokrasi sendiri didasari oleh nilai-nilai yang positif dan mengandung unsur-unsur moral universal, yang tercermin dari beberapa aspek:

1. Penyelesaian perselisihan dengan damai dan melembaga.
2. Menjamin terselenggarakannya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum.
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat, yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku, dan
6. Menjamin tegaknya keadilan (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 23).

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi di atas dibutuhkan lembaga-lembaga politik, yang oleh Robert A Dahl dalam bukunya *On Democracy* disebutkan ada enam lembaga, yaitu:

1. para pejabat yang dipilih;
2. pemilihan umum yang bebas, adil dan berkala;
3. kebebasan berpendapat;
4. sumber informasi alternatif;
5. otonomi asosiasional;
6. hak kewarganegaraan yang inklusif (Taufiqurrahman Syahuri, 2004; 23).

Disini jelas dan perlu menjadi catatan bahwa supremasi hukum dalam suatu negara tidak hanya dipersepsikan negara yang memiliki aturan hukum yang bersifat keras dan kaku. Melalui pilihan konsep demokrasi yang telah diuraikan di atas juga termasuk menjadi bagian pilihan dari supremasi hukum dalam sebuah negara yang sesungguhnya bermadzhab pada keadilan.

Hal tersebut sesuai dengan yang disampaikan oleh Roscoe Pound. Roscoe Pound berpendapat bahwa hukum itu berfungsi untuk menjamin keterpaduan sosial dan perubahan tertib sosial dengan cara menyeimbangkan konflik kepentingan yang meliputi:

1. kepentingan-kepentingan individual (kepentingan-kepentingan privat dan warga negara selaku perseorangan;
2. kepentingan-kepentingan sosial (yang timbul dan kondisi-kondisi umum kehidupan sosial;
3. kepentingan-kepentingan publik (khususnya kepentingan kepentingan Negara) (Muhammad Erwin, 2013; 237-238).

Dalam rangka menyeimbangkan konflik kepentingan dalam masyarakat tersebut maka hukum negara harus berhakikat kepada keadilan dan kekuatan moral. Sebab tanpa adanya keadilan dan moralitas maka hukum akan kehilangan supremasi dan ciri independennya. Sebaliknya ide keadilan dan moralitas akan penghargaan terhadap kemanusiaan hanya akan memiliki nilai dan manfaat jika terwujud dalam hukum formal dan hukum materiil serta diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat (Muhammad Erwin, 2013; 238).

Dipihak lain yang perlu menjadi fokus pada supremasi hukum adalah isi muatan hukum itu sendiri. Hal ini tentunya dibutuhkan intepretasi hukum secara baik dan bijak. Keadaan yang ideal sebetulnya adalah manakala interpretasi tersebut tidak diperlukan atau sangat kecil peranannya. Ia bisa tercapai apabila perundang-undangan itu bisa dituangkan dalam bentuk yang jelas. Mengenai ukuran kejelasan ini Montesquieu mengajukan persyaratan sebagai berikut:

1. Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana. ini mengandung arti, bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan-ungkapan kebesaran dan retorik hanyalah mubasir dan menyesatkan. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya sejauh mungkin bersifat mutlak dan tidak nisbi, sehingga dengan demikian membuka sedikit kemungkinan bagi perbedaan pendapat individual.
2. Peraturan-peraturan hendaknya membatasi dirinya pada hal-hal yang nyata dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis.
3. Peraturan-peraturan hendaknya jangan terlampau tinggi, oleh karena ia ditujukan untuk orang-orang dengan kecerdasan tengah-tengah saja; peraturan itu bukan latihan dalam penggunaan logika, melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dilakukan oleh orang-orang biasa.

4. Janganlah masalah pokoknya dikacaukan dengan kekecualian, pembatasan atau modifikasi, kecuali dalam hal-hal yang sangat diperlukan.
5. Peraturan tidak boleh mengandung argumentasi; adalah berbahaya untuk memberikan alasan terperinci bagi suatu peraturan oleh karena yang demikian itu hanya akan membuka pintu untuk pertentangan pendapat.
6. Akhirnya, di atas semuanya, ia harus dipertimbangkan dengan penuh kematangan dan memunyai kegunaan praktis dan jangan hendaknya ia mengguncangkan hal-hal yang elementer dalam penalaran dan keadilan serta *Ia nature des choses.* Peraturan-peraturan yang lemah, yang tidak perlu dan tidak adil akan menyebabkan orang tidak menghormati perundang-undangan dan menghancurkan otoritas Negara (Sadjipto Rahardjo, 1982; 125-126).

C. Elemen-Elemen Penggerak Supremasi Hukum dalam Negara

Supremasi hukum tentunya tidak terlepas pada masalah sejauh mana aparatur penegak hukum menjalankan fungsinya dengan baik. Bahkan dapat dikatakan hukum yang baik sekalipun jika tidak diiringi dengan aparat penegak hukum yang baik maka tidak akan ada manfaatnya bagi sebuah negara.

Satjipto Rahardjo mengutip ucapan Taverne, "Berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang buruk sekalipun saya bisa membuat putusan yang baik". Mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak paradigma penegakan hukum, akan membawa kita untuk memahami hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan (Mahmud Kusuma, 2009; 74).

Pandangan Prof Satjipto Rahardjo tersebut kemudian dipertegas oleh Achmad Ali jika menengok pada kondisi hukum Indonesia dengan berpendapat bahwa kondisi sistem hukum nasional Indonesia sangat menyedihkan dan mengalami keterpurukkan yang luar biasa. Keterpurukan tersebut tidak akan berhasil diperbaiki apabila sosok-sosok *the dirty broom* (sapu kotor) masih menduduki jabatan diberbagai institusi hukum (Achmad Ali, 2001; 10-11). Tentunya yang terjadi apabila banyak penyimpangan negara hukum tidak akan mampu melahirkan kaidah keadilan secara nyata.

Keadilan merupakan salah satu kebutuhan dalam hidup manusia yang umumnya diakui di semua tempat di dunia ini. Apabila keadilan itu kemudian dikukuhkan ke dalam institusi yang namanya hukum, maka, seperti telah diuraikan di muka, institusi hukum itu harus mampu untuk menjadi saluran agar keadilan itu dapat diselenggarakan secara seksama dalam masyarakat. Beberapa ciri yang umumnya melekat pada institusi sebagai perlengkapan masyarakat yang demikian itu adalah:

1. Stabilitas.
2. Merupakan pemberian kerangka social terhadap kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat.
3. Sehubungan dengan institusi sebagai penggerak secara sosial terhadap kebutuhan manusia itu maka institusi menampilkan wujudnya dalam bentuk norma-norma.
4. Jalinan antar institusi (Sadjipto Rahardjo, 1982;150-152).

Untuk menjalankan pekerjaan seperti itu, hukum membutuhkan suatu kekuatan pendorong. Ia membutuhkan kekuasaan. Kekuasaan ini memberikan kekuatan kepadanya untuk menjalankan fungsi hukum, seperti misalnya sebagai kekuatan pengintegrasi atau pengkoordinasi proses-proses dalam masyarakat. Kita bisa mengatakan, bahwa hukum tanpa kekuasaan akan tinggal sebagai keinginan-keinginan atau ide-ide belaka (Sadjipto Rahardjo, 1982; 160).

Secara keseluruhan karakteristik adanya penegak hukum sebagai penggerak supremasi hukum maka dapat dihubungkan dengan adanya badan legislatif (dilaksanakan oleh parlemen), eksekutif (dilaksanakan oleh kepala negara), dan yudikatif (dilaksanakan oleh badan pengadilan), maka teori umum ketatanegaraan menyatakan bahwa pihak legislatif memunyai tugas utama untuk membuat undang-undang, pihak eksekutif bertugas untuk menjalankan undang-undang, dan pihak yudikatif bertugas untuk mengadili pelanggar undang-undang. Namun demikian, teori umum ini banyak pengecualiannya, antara lain dalam bentuk-bentuk sebagal berikut:

1. Ada cabang kekuasaan negara yang menjalankan kewenangannya yang tergolong ke dalam bidang yang seharusnya termasuk ke dalam kewenangan bidang kekuasaan negara yang lain. Misalnya kekuasaan kepala negara untuk memberikan grasi, amnesti,

abolisi, dan rehabilitasi kepada rakyatnya, yang sebenarnya sudah termasuk ke dalam kewenangan badan pengadilan.

2. Ada cabang kekuasaan negara yang menjalankan kewenangannya secara bersama-sama dengan badan penyelenggara negara yang lain. Misalnya, diberbagai negara, kekuasaan pembuatan undang-undang dimiliki secara bersama-sama antara parlemen dengan pemerintah (eksekutif). Atau undang-undang yang harus ditandatangani oleh presiden ataupun bahkan presiden atau kepala negara memiliki kewenangan untuk memveto undang-undang yang dibuat oleh parlemen (Munir Fuady, 2009; 115).

Penggunaan hukum oleh kekuasaan tentunya tidak boleh dijalankan secara serampangan. Terdapat hal ikhwal yang harus ditaati dalam menjalankan ketentuan-ketentuan yang idealnya perlu ditaati oleh para penegak hukum. Dalam hal penemuan hukum Pertama-tama ihwalnya selalu berkenaan dengan aturan-aturan hukum yang memuat perumusan-perumusan yang sangat umum untuk sejumlah kejadian yang pada dasarnya tidak terbatas. Formulasi-formulasi itu tidak selalu ditujukan pada kejadian-kejadian spesifik yang di dalam praktiknya dapat terjadi. Yang kedua adalah fakta-fakta sebagaimana yang dihadapkan kepada hakim oleh salah satu pihak dalam sengketa yang bersangkutan. Fakta-fakta tersebut misalnya dapat dibantah oleh pihak yang lain. Karena itu ihwalnya adalah penting untuk menelusuri apakah fakta-fakta itu dalam kenyataan memang telah terjadi: fakta-fakta harus ditetapkan. Fakta-fakta tersebut tidak hanya harus ditetapkan atau dibuktikan, fakta-fakta tersebut juga harus diseleksi dan dinilai dalam konteks aturan-aturan hukum yang mungkin dapat diterapkan, sebelum orang dapat berbicara tentang penerapan hukum. Sebuah masalah yang terkait padanya yang dapat terjadi adalah bahwa terdapat lebih dan satu aturan yang dapat diterapkan pada sebuah kejadian konkret, bahwa tidak terdapat satupun aturan yang dapat diterapkan, atau bahwa sebuah aturan tidak jelas. Pertanyaan timbul bagaimana hakim dapat mencapai (menghasilkan) sebuah putusan. Pada telaah lebih jauh tampak bahwa penemuan hukum adalah suatu kegiatan yang majemuk. Ia berkenaan dengan hal memperoleh pengetahuan tentang fakta dan hukum, hal menetapkan dan menilai fakta-fakta, penafsiran aturan aturan hukum, hal menelusuri dan menimbang-nimbang kepentingan-

kepentingan dan nilai-nilai, dan berkenaan dengan ikhtiar mencapai sebuah putusan hukum yang akseptabel atau yang adil (J.A Pointer, diterjemahkan oleh Arief Sidharta, 2008; 3).

Bahkan ajaran "*stare decisis"* mewajibkan hakim Inggris untuk mengikuti putusan-putusannya yang terdahulu dan putusan-putusan dan peradilan tingkat yang lebih tinggi. Namun, ajaran ini pada paruh kedua abad duapuluh sudah tidak lagi begitu ketat mengikat (sudah cukup melunak). Hakim Inggris dan instansi tertinggi sudah sejak tahun 1966 tidak lagi menganggap dirinya terikat secara mutlak pada putusan-putusan yang telah dikeluarkannya di masa lalu. Sekalipun begitu, berbeda dari praktik Belanda, instansi kehakiman (lembaga peradilan) lainnya di lnggris secara formal terikat pada putusan-putusannya terdahulu dan pada putusan-putusan lain yang dikeluarkan instansi setingkat ataupun yang lebih tinggi. Tidak keseluruhan putusan terdahulu itu yang mengikat, melainkan hanya (bagian) pertimbangan-pertimbangan yang menjadi landasan utama atau titik pijak bagi putusan yang dihasilkan, yang disebut *"ratio decidendi"*. Pertimbangan-pertimbangan tersebutlah yang memberikan *"law quality"* pada presiden. Pertimbangan-pertimbangan selebihnya yang sedang diberikan secara berlimpah dinamakan *"obiter dicta"*. Jika suatu presiden memiliki *"law quality"* (kualitas sebagai hukum), maka hakim wajib mengikutinya. Kasus-kasus yang serupa harus dinilai dan diadili atas dasar preseden. Preseden memperoleh karakter dan sebuah kaidah yang berlaku umum. Penyelesaian sengketa aktual diderivasi (diturunkan) dan kaidah umum ini yang dikonstruksi berdasarkan putusan terdahulu, yakni preseden. Hanya jika fakta dan kasus baru yang dihadapkan kepadanya menunjukan perbedaan gamblang (mencolok), hakim tidak perlu mengikuti presiden tersebut. Dalam hal demikian, maka akan dikatakan bahwa hakim melakukan pembedaan atau penyimpangan *(distinguishes)* (J.A Pointer, diterjemahkan oleh Arief Sidharta, 2008; 114-115).

BAGIAN SEPULUH

HUBUNGAN ANTARNEGARA

A. Doktrin Hubungan Antarnegara

Kedaulatan berada pada masing-masing negara, tetapi kekuasaannya dibatasi oleh persekutuan. Persekutuan dengan demikian hanya memiliki sebagian dari kedaulatan Negara-negara itu, yang diberikan dalam perjanjian persekutuan. Mengenai masalah-masalah lain yang tidak dibicarakan dan ditentukan dalam perjanjian persekutuan itu tetap merupakan wilayah kedaulatan tiap negara dan mereka bebas merdeka dalam hal-hal itu. Oleh sebab itu badan yang besar itu agak lemah dan terpecah. Lagi pula kekuasaan ini sebagian besar dijalankan oleh Austria yang besar kekuatannya (J.J. Von SCHMID, 1979; 165).

Dalam pandangan yang bersifat terbuka mengetengahkan isu dalam bukunya Politica, Aristoteles mengatakan bahwa negara itu merupakan suatu persekutuan yang memunyai tujuan tertentu. Cara berpikir yang bersifat analystis dalam bukunya Ethica dilanjutkan dalam bukunya Politica untuk dapat menerangkan asal mula dan perkembangan negara. Menurut Aristoteles negara terjadi karena penggabungan keluarga-keluarga menjadi suatu kelompok yang lebih besar, kelompok itu bergabung lagi hingga menjadi desa. Dan desa ini bergabung lagi, demikian seterusnya hingga timbul negara,

yang sifatnya masih merupakan suatu kota atau polis. Desa yang sesuai dengan kodratnya adalah desa yang bersifat genealogis, yaitu desa yang berdasarkan keturunan. Dengan demikian menurut Aristoteles adanya negara itu sudah menurut atau berdasarkan kodrat. Manusia sebagai anggota keluarga menurut kodratnya tidak dapat dipisahkan dari negara. Sebab manusia itu adalah suatu makhluk sosial atau *zoonpoliticon*, maka dan itu tidak dapat dipisahkan dari masyarakat atau negara. Pada dasarnya manusia itu sendiri merupakan binatang atau dewa, ia menjadi baik karena pergaulannya di dalam masyarakat, atau di dalam negara, sebab dasar negara adalah keadilan. Kemudian dari padanya timbul kebutuhan yang bersifat kebendaan untuk dapat mencapai kebahagiaan. Bahwasanya Aristoteles memandang kesusilaan itu sebagai bagian daripada kehidupan negara, adalah karena ia beranggapan bahwa negara itu hanya dapat mencapai kebahagiaan yang sempurna di dalam dan karena persekutuan negara. Yang dimaksudkan di sini adalah hanya kebahagiaan keduniawian saja, kebahagiaan akhirat tidak disinggung-singgung. Sedangkan kebahagiaan seseorang sangat tergantung pada kebahagiaan Negara (Soehino, 1996; 24-25).

Dalam hal ini dapat kita pertegas bahwa negara meskipun sudah menjadi suatu bentuk komunitas, akan tetapi tetap harus mampu mengadopsi prinsip sebuah komunitas yang diwajibkan untuk selalu membuka diri. Upaya membuka diri inilah yang kemudian menjadi prinsip wajib yang harus ada dalam setiap negara untuk selalu berhubungan dengan negara lain.

Bahkan secara filofis sebenarnya hubungan negara itu sangatlah penting sebagai upaya mewujudkan kekuatan konstitusi setiap negara melalui hubungan dengan negara lain. Harus diingat bahwa tidak ada di dunia ini konstitusi yang sempurna dan dapat disetujui seluruh isinya oleh semua orang. Di dalam negara demokrasi perbedaan dan kontroversi adalah keniscayaan, sekurang-kurangnya hampir dapat dipastikan pandangan yang berbeda; namun memang dari perbedaanaan pandangan itulah demokrasi menjadi penyaring untuk *resultante* melalui prosedur hukum yang sah. Jika *resultante* sudah dicapai melalui prosedur hukum yang sah maka semua pihak harus menerima, tunduk padanya, dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Jika ada gagasan lain yang lebih tepat haruslah diperjuangkan melalui

pembuatan baru dengan prosedur yang konstitusional pula, namun sebelum gagasan *resultante* baru diterima maka yang secara sah haruslah ditaati dengan segala konsekuensinya konstitusional yang seperti ini sangat penting kalau kita betul mau membangun "Negara Hukum dan Demokrasi (Mahfud MD, 2010; 115-116).

Adanya hubungan negara ini tentunya tidak bertentangan dengan hukum pada setiap negara. Hal tersebut mengingat setiap negara mengakomodir keadilan dalam prinsip perikehidupan negara. Terlebih dalam norma yang dipatutkan bagi berlakunya sejuta peraturan yang diundang-undangkan, wilayah kehidupan negara yang dibatasi dan terbatas akan teritorial suatu negara, satu dengan lainnya. Namun, senyatanya keadilan jugalah yang dipenggal untuk menjadi penggalan yang dijadikan ide perang yang terbungkus dalam norma. Keadilan negara (X) vs keadilan negara (Y), dapatkah terpungkiri?, Yang aneh senyatanya, manusia juga yang merakit senjata untuk membunuh manusia, dan setiap organisasi terlebih negara, apakah saat ini tidak ada yang tidak memiliki wakil pimpinan yang bergelar panglima untuk mempertahankan keamanannya? Bertahan dan aman dan siapa dan untuk siapa? Apakah manusia sudah tidak lagi patut untuk dilihat tampak sebagai manusia, yang acap kali dijadikan tersangka Pengacau keamanan (Muhammad Erwin, 2013; 237).

Namun, dalam pandangan yang lebih umum sebuah hubungan antara negara akan sedikit berbeda atau termodifikasi apabila terdapat kepentingan yang buruk diantaranya kapitalisme. Kapitalisme dapat merekayasa sebuah sistem negara dengan membuat lembaga-lembaga negara yang hanya bisa dimasuki oleh kaum-kaum pemodal, legislatif, yudikatif maupun eksekutif merupakan lembaga-lembaga negara yang hanya bisa dimasuki oleh kaum pemodal. Tidak perlu ragu lagi untuk menyebut sistem pemilu dan pileg untuk memilih eksekutif dan legislatif adalah cara-cara kaum pemodal untuk menancapkan kuku tajamnya itu. Orang yang mengikuti pemilu maupun pileg membutuhkan biaya banyak dari disinilah menjadi pintu masuk kaum pemodal, walaupun mereka tidak andil secara langsung tetapi mereka menguraikan kekuatan modalnya untuk berpartisipasi dengan cara menyumbangkan sebagian uangnya untuk kegiatan pemilu/pileg. Hal itu juga berlaku dalam ranah yudikatif maupun aparat penegak hukum. Sudah tidak menjadi rahasia umum lagi

ketika ada perekrutan aparat bisa dipastikan akan ada sistem jual beli yang mengalirkan uang kekantong-kantong oknum yang bersangkutan. Sehingga tidak heran lagi ketika para pejabat banyak yang tersandung kasus korupsi, mereka korupsi karena ingin mengembalikan modal yang dikeluarkannya itu. Sudut pandang mereka bukan lagi kearah pengabdian masyarakat melainkan sudah menyeleweng untuk keuntungan individu masing-masing, dan inilah ciri kapitalisme. Maka jangan ragu pula untuk menyebut sistem Indonesia saat ini adalah sistem kapitalis dan kita berlabel Indonesia adalah negara kapitalis (Muhtar said, 2013; 149).

Hubungan antara negara tentunya harus didasarkan pada upaya saling memperkuat bukan mencoba untuk memasukkan doktrin atas negara lain yang bermuara pada bentuk merusak tatanan sistem antar negara. Jika kemudian tradisi ini terjadi terus menerus, maka akan dimungkinkan potensi hubungan menghasilkan sesuatu yang ideal bagi cita-cita rakyat masing-masing negara, akan tetapi bahkan akan menjadi benturan fisik atau yang lebih halus lagi seperti yang sering terjadi adalah adanya perang dingin antar negara.

B. Teori Hubungan Antarnegara

Secara alamiah posisi manusia memiliki kaitan dan ketergantungan dengan manusia lainnya. Hal tersebut tidak terkecuali pada posisi hubungan antar negara. Dalam teori Manusia, manusia itu demikian pendapat Thomas Aquinas yang dalam hal ini pengaruh Aristoteles terasa sekali, menurut kodratnya adalah makhluk sosial, makhluk kemasyarakatan, oleh karena itu ia harus hidup bersama-sama dengan orang lain dalam suatu masyarakat, untuk mencapai tujuan yang sesungguhnya. Untuk itu diperlukan penggunaan akal, pikirannya, yang telah diberikan kepadanya oleh kodrat alam. Sebab akalnya itu memungkinkan baginya mengetahui apa yang berguna dan apa yang merugikan. Dan prinsip umum ini ia dapat memperoleh pengetahuan tentang hal-hal yang khusus. Tidak setiap orang dapat memiliki pengetahuan itu, pengetahuan itu hanya dapat diperolehnya dalam hidup bermasyarakat, maka dari itu hidup bermasyarakat merupakan suatu keharusan (Soehino, 1996; 58).

Oleh karena prinsip adanya hubungan antar bangsa dan atau negara dapat dipastikan ada dalam dunia ini. Jika dikemukakan pola hubungan maka terdapat suatu bentuk teori hubungan negara yang

terjalin berdasarkan masyarakat atau kehidupan sosial yang sesungguhnya merupakan himpunan dari berbagai macam hubungan antara para anggotanya. Hubungan-hubungan inilah yang pada akhirnya membentuk kehidupan sosial itu. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa kehidupan sosial itu merupakan jalinan dan deri berbagai hubungan yang dilakukan antara para anggota masyarakat satu sama lain. Hubungan-hubungan ini berkisar pada kepentingan-kepentingan. Kepentingan-kepentingan ditujukan kepada sasaran-sasaran dan yang paling kasar, seperti benda-benda ekonomi, sampai kepada yang paling halus. Dalam hal perkawinan, misalnya, sulit bagi kita untuk mengatakan, bahwa di situ terlibat sasaran yang bersifat kebendaan ekonomi. Namun bagaimana pun, tentunya kedua pasangan itu hanya akan berhubungan satu sama lain apabila disitu ada suatu kepentingan (Sadjipto Rahardjo, 1982; 79-80).

Pada prinsip lain, pola hubungan yang dibangun sebenarnya pada posisi dalam mewujudkan kedudukan negara dalam melakukan perubahan. Disini mencuplik apa yang disampaikan oleh Pound dengan menggunakan istilah *"engineering"*. Tujuan *social engineering* adalah untuk membangun suatu struktur masyarakat sedemikian rupa, sehingga secara maksimum dicapai kepuasan akan kebutuhan-kebutuhan, dengan seminimum mungkin benturan dan pemborosan. Untuk menggarap lebih lanjut pendapatnya itu, Pound mengembangkan suatu daftar kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh hukum, yang dibaginya dalam tiga golongan, yaitu kepentingan-kepentingan umum, sosial dan perorangan. Dalam kepentingan umum termasuk:

1) kepentingan terhadap negara sebagal suatu badan yuridis;
2) kepentingan terhadap negara sebagai penjaga dari kepentingan social (Sadjipto Rahardjo, 1982; 266-267).

Pada tahap lain kepentingan umum berbeda dengan kepentingan perorangan. Kepentingan perorangan terdiri dan:

a) pribadi (fisik, kebebasan kemauan, kehormatan, *privacy* dan kepercayaan serta pendapat).
b) hubungan-hubungan domestik (orang tua, anak, suami-isteri).
c) kepentingan substansial (milik, kontrak dan berusaha, keuntungan, pekerjaan, hubungan dengan orang lain) (Sadjipto Rahardjo, 1982; 266-267).

Sedangkan pada posisi kepentingan sosial misi yang dibawa meliputi sebagai berikut:

1) Keamanan umum;
2) Keamanan dan institusi-institusi sosial;
3) Moral umum;
4) Pengamanan sumber-sumber daya sosial
5) Kemajuan sosial dan
6) Kehidupan individu (pernyataan diri kesempatan kondisi kehidupan (Sadjipto Rahardjo, 1982; 266-267).

Sebenarnya apa yang dibangun dalam pola hubungan antara negara tidak terlepas dari nilai kepentingan-kepentingan umum, sosial dan perorangan. Tentunya dapat ditegaskan dalam hal ini semakin tegas bentuk jalinan hubungan tersebut dijaga dengan baik, maka semakin banyak pula manfaat dari hubungan yang dilakukan oleh antar negara.

BAGIAN SEBELAS

DOKTRIN KEDUDUKAN RAKYAT DALAM NEGARA

A. Teori Kedudukan Rakyat

Semenjak Immanuel Kant mengemukakan tentang pengertian rakyat, studi tentang ini menjadi amat terkenal. Sebab kemudian semua ahli pikir tentang negara dan hukum selalu berpendapat bahwa rakyat yang memegang kekuasaan tertinggi pada suatu negara adalah sangat tepat. Misal ajaran selanjutnya yaitu ajaran sarjana pada abad XIX tersebut antara lain dalah Friedrich Juliau Sthal seorang ahli pikir negara dan hukum yang terpengaruh oleh sosiolog yang mengatakan bahwa adanya negara dalam dan perkembangan suatu keluarga secara patriarki, yang menempati suatu daerah tertentu. Mereka tergabung oleh karena mereka merasa satu nasib, satu kebutuhan, dan satu perangai, setelah mereka melewati beberapa fase kemanusian mereka menjadi bangsa dan selanjutnya bangsa tersebutlah yang membentuk suatu negara. Aliran dan Friederich Julius Stahl ini adalah dinamakan aliran "Theokratis Sosiologis". Sebab disamping ia mengakui perkembangan negara secara sosiologis, masih menempatkan juga pendapat adanya Tuhan yang juga berperanan membentuk adanya negara. Yaitu bahwa adanya negara tersebut karena kehendak Tuhan (hohere Pugung atau Gottes Fugung) (S. Haryono DKK, 2000; 24).

Berangkat dari asumsi tersebut maka sudah semestinya dapat dikatakan bahwa posisi rakyat memiliki peran penting bahkan utama dalam sebuah negara. Bukan hanya itu, rakyat bahkan adalah pihak yang diutamakan dalam sebuah negara sehingga baik buruknya sebuah negara dapat diukur dari bagaimana fokus negara dalam menyejahterakan rakyatnya.

Ajaran Friederich Julius Stahl ini sama juga dengan pendapat dan sarjana Amerika yang bernama Mac Iver, yang juga mengatakan bahwa adanya negara tersebut karena adanya perkembangan dan famili atau keluarga. Di dalam keluarga itulah adanya institusi-institusi yang selalu dianut yang merupakan kebiasaan-kebiasaan. Kepala keluarga dinamakan dengan Pater Families. Pater Families yang besar dinamakan dengan *Clan*. Kepala dan *Clan* tersebut dinamakan dengan Primus Inter Pares. Demikian semenjak adanya teori dari Immanuel Kant maka ajaran hukum alami menjadi diragukan dengan adanya aliran Historisme, kemudian berkembang menjadi aliran sosialisme (S. Haryono DKK, 2000; 24-25).

Kecenderungan memahami adanya rakyat dalam sebuah negara selama ini memang memposisikan rakyat sebatas sebagai bentuk komunitas yang mendukung kekuasaan. Hal inilah yang kemudian di bantah oleh pemikir hukum diantaranya adalah Prof Djip dengan menegaskan bahwa hukum harus mengikuti manusia, bukan sebaliknya.

Oleh karena itulah menurut Franz Magnis-Suseno, norma hukum merupakan himpunan norma kelakuan manusia dalam masyarakat yang dapat dituntut pelaksanaannya dan pelanggarannya ditindak dengan pasti oleh penguasa yang sah. Hukum hanya dapat menjadi koperatif dalam komunikasi dengan manusia lain. Hukum mengenai kelakuan dalam masyarakat mengungkapkan bahwa hukum mengandaikan adanya orang lain. Yang menjadi objek atau isi sebuah norma hukum bukanlah suatu sikap batin, melainkan secara hakiki mengenai tindakan (Muhammad Erwin, 2013; 118).

Menurut Immanuel Kant negara itu adalah suatu keharusan adanya, karena negara harus menjamin terlaksananya kepentingan umum di dalam keadaan hukum. Artinya negara harus menjamin setiap warga-negara bebas di dalam lingkungan hukum. Jadi bebas bukanlah berarti dapat berbuat semau-maunya, atau sewenang-wenang. Tetapi segala perbuatannya itu meskipun bebas harus sesuai dengan,

atau menurut apa yang telah diatur dalam undang-undang, jadi harus menurut kemauan rakyat, karena undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan umum (Soehino, 1996; 126-127).

Pada posisi yang lebih ekstrem kedudukan rakyat dalam sebuah negara memiliki hak tertinggi semisal dalam pandangan Fichte. Fichte menghendaki pelaksanaan undang-undang diawasi oleh suatu badan pengawas. Bila badan ini tidak berfungsi, maka pemberontakan rakyat diperbolehkan. Sebab rakyat adalah kekuasaan yang sebenarnya dan yang tertinggi (J.J. Von SCHMID, 1979; 77).

Kekuasaan rakyat menjadi nyata seperti halnya yang terjadi dalam era kekuasaan negara Perancis. Di Perancis muncul reaksi atas perlakuan sewenang-wenang dari raja-raja absolut, maka timbullah revolusi Perancis pada tahun 1789. Pengaruh positif dari adanya tujuan revolusi tersebut, pada ahun 1789 telah diproklamirkan suatu pernyataan tentang hak-hak dan kemerdekaan rakyat yang terkenal sebagai *declaration des droits de l'homme et du citoyen*. Dengan sendirinya menunjukkan adanya pembatasan atas kekuasaan raja (Dahlan Thaib DKK, 2008; 21).

Disini dapat disimpulkan bahwa era dengan adanya kekuasaan raja itu turun, maka digantikan dengan era dimana kekuasaan rakyat sebagai penggantinya. Pengingkaran yang terjadi seperti halnya di Jerman, situasi negara dinilainya belum masak untuk mengikutsertakan rakyat secara aktif dalam menentukan jalannya urusan kenegaraan. Tetapi ia menyadari bahwa pengikutsertaan ini dapat terlaksana di Inggris. Barangkali di Jerman ada kemungkinan bahwa kesanggupan rakyat untuk ikut serta itu akan tumbuh, namun secara berangsur-angsur. Oleh sebab itu kecenderungan untuk secepat mungkin mewujudkan pengikutsertaan itu, misalnya dalam hak golongan-golongan untuk bersama raja menentukan anggaran belanja negara, oleh Stahl dianggap berbahaya. Kecenderungan itu dapat digunakan sebagai alat pemaksa untuk memperoleh kekuasaan yang semakin besar demi kepentingan pribadi (J.J. Von SCHMID, 1979; 126).

Perbedaan utamanya dengan teori-teori dan gambaran negara yang terdahulu adalah, bahwa kekuasaan dalam negara selalu dikembangkan hanya dari satu pusat. Pokok ini merupakan suatu premis bagi pemikiran fiosofis rasional, dan mana akan ditarik yaitu kesim-

pulan logis dalam perkembangan ide mengenai negara yang lebih lanjut. Dalam ide yang realistis kedaulatan dianggap sebagai kewibawaan dan kekuasaan tertinggi dalam negara, entah pada raja, entah pada rakyat(J.J. Von SCHMID, 1979;117-118). Oleh karena itu yang ideal dalam pandangan umum, bahwa kekuasaan tertinggi ada pada kekuasaan rakyat.

B. Kekuasaan Rakyat Atas Negara

Jean Jacques Rousseau (1712-1778) telah mengembangkan dalam *"Contrat Social"* (1762) dalil-dalil terpenting yang memengaruhi hukum dan negara selama Revolusi Amerika dan Perancis juga di dalam abad XIX bahkan sebagian abad XX. Manusia yang pada hakikatnya adalah makhluk sosial dengan hak yang tak terbatas terpaksa harus hidup di dalam persekutuan seperti halnya Locke, Rousseau pun menyatakan adanya suatu persetujuan kemasyarakatan sebagai dasar untuk setiap kelompok sosial-politik, suatu persetujuan yang menetapkan bahwa semua orang yang bergabung dengan persekutuan harus melepaskan hak-hak individual mereka untuk kepentingan persekutuan, artinya negara, sepanjang hal itu diperlukan untuk mempertahankan hak-hak tersebut (Emiritus Jhon Gillisen dan Emiritus Frits Gorle, 2005; 120).

Adanya prinsip yang disampaikan oleh Jean Jacques Rousseau tersebut menegaskan bahwa posisi rakyat dalam negara bukan hanya sebatas kekuasaan dan prasyarat kelengakapan administrasi dalam pembentukan negara. Rakyat merupakan simbol ditetapkannya suatu bentuk negara yang berdiri dengan tujuan dan cita-cita tertentu. Disini bahkan dapat dikatakan kekuasaan negara seutuhnya adalah berada pada tangan rakyat, karena rakyatlah yang membangun negara.

Beberapa catatan atas negara menyatakan bahwa negara terbangun karena rasa solidaritas yang terbangun dari warganegara. Awal terbentuknya negara mengharuskan adanya bentuk solidaritas ini, yakni individu-individu dalam kelompok kesukuan, bersepakat untuk bersama-sama membaurkan diri dalam kekuasaan yang lebih luas bernama negara. Namun, ketika kekuasaan negara telah tegak dan berdiri dengan segala instrumennya, solidaritas warganegara yang awalnya berperan sebagai tenaga penggerak, tidak lagi terlampau perlu, karena negara telah mampu mengambil alih semua

peran tersebut. Negara dalam hal ini terus mengalami proses evolusi dan menjadi Semakin mantap dengan instrumen-instrumennya (Mansyur Semma, 2008; 4).

Semakin kuat penjagaan dan sikap solidaritas dalam negara, maka semakin kuat pula eksistensi negara dalam menjalankan kegiatan-kegiatannya. Begitu pula sebaliknya, jika dalam menjalankan solidaritas masyarakatnya sangat minim, maka negara dapat dipastikan akan mudah mengalami disintegrasi (perpecahan).

Dalam ajarannya itu Hobbes membedakan dua macam status manusia yaitu status *naturalis* kedudukan manusia ketika belum ada negara dan status *civilis* kedudukan manusia setelah ada negara sebagai warga negara. Dalam status *naturalis* (negara masih belum terbentuk), masyarakatnya masih kacau karena tidak ada badan atau organisasi yang disebut negara yang menjaga menjamin tata tertib. Dalam keadaan ini perselisihan mudah timbul karena sifat manusia dalam keadaan tidak tertib itu merupakan serigala bagi yang lain *(Homo Homini Lupus),* kalau keadaan ini dibiarkan terus-menerus akan timbul perang semesta *(Bellum Omnium Contra Omnes).* Dalam keadaan semacam ini yang berlaku adalah hukum kepalan *(vuisl recht)* artinya siapa yang kuat dia yang menang dan berkuasa, karena setiap orang itu hidup menurut hukumnya sendiri-sendiri. Jadi syarat yang penting menurut Hobbes menjadi seorang Raja adalah orang yang kuat fisiknya, yang melebihi lainnya agar dapat mengatasi segala kekacauan yang timbul dalam masyarakat. *Leviathan* artinya singa, dan singa itu merupakan binatang yang paling kuat di antara hewan lainnya dimana syarat seperti ini harus dimiliki oleh seorang Raja Jhons II menurut Hobbes yang kuatlah *(fisik)* yang harus memerintah yang berkuasa di dalam suatu Negara (Moh Kusnardi dan Bintan R saragih, 1994;65).

Tentunya kekuasaan penguasa yang dominan dalam suatu negara akan menghasilkan bentuk produk yang tidak sesuai dan ideal bagi terciptanya negara yang sejahtera. Penegasan terhadap kekuasaan rakyat disini bahkan konstitusi juga harus memuat adanya posisi rakyat sebagai posisi yang sentral dan dominan dalam pembentukan maupun perubahan konstitusi. Hal tersebut seperti halnya Carl J. Friedrich dalam mengartikan konstitusi.

Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya *"Constitutional Government and Democracy"*, konstitusionalisme adalah "gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah". Cara pembatasan yang dianggap paling efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan. Lebih lanjut Friedrich mengatakan bahwa dengan jalan membagi kekuasaan, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu sistem pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah. Pembatasan-pembatasan ini tercermin dalam Undang-undang Dasar atau konstitusi (Jazim Hamidi dan Malik, 2009;13).

GLOSARIUM

Aristokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana kekuasaan berada di tangan kelompok kecil, yang mendapat keistimewaan, atau kelas yang berkuasa.

Demokrasi adalah *bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan* kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

Despotie adalah bentuk pemerintahan dengan satu penguasa, baik individual maupun oligarki, yang berkuasa dengan kekuatan politik absolut.

Federal adalah beberapa negara bagian membentuk kesatuan dan setiap negara bagian memiliki kebebasan dl mengurus persoalan di dl negerinya.

Ideologi adalah kumpulan ide atau gagasan.

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok untuk memengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku.

Konstitusionalisme adalah suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan.

Legitimasi adalah penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap hak moral pemimpin untuk memerintah, membuat, dan melaksanakan keputusan politik.

Monarki merupakan sejenis pemerintahan yang dipimpin oleh seorang penguasa monarki. Monarki atau sistem pemerintahan kerajaan adalah sistem tertua di dunia.

Negara adalah suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaannya baik politik, militer, ekonomi, sosial maupun budayanya diatur oleh pemerintahan yang berada di wilayah tersebut.

Negara Kesatuan adalah negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, di mana pemerintah pusat

adalah yang tertinggi dan satuan-satuan subnasionalnya hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih oleh pemerintah pusat untuk didelegasikan.

Oklokrasi merupakan bentuk pemerintahan di mana kekuasaan berada di tangan sekelompok orang dengan tujuan hanya untuk kepentingan kelompok itu sendiri tanpa memperdulikan kepentingan orang banyak. Oklokrasi berasal dari kata *okhlos* yang berarti kelompok orang, dan *kratein* atau *kratos* yang berarti kekuasaan atau kekuatan.

Oligarki adalah bentuk pemerintahan yang kekuasaan politiknya secara efektif dipegang oleh kelompok elit kecil dari masyarakat, baik dibedakan menurut kekayaan, keluarga, atau militer.

Plutokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang mendasarkan suatu kekuasaan atas dasar kekayaan yang mereka miliki. Mengambil kata dari bahasa Yunani, *Ploutos* yang berarti kekayaan dan *Kratos* yang berarti kekuasaan.

Politeia berasal dari kata "polis", yang lebih kurang dapat diterjemahkan dengan kata "kota", atau lebih tepatnya "negara-kota". Untuk mencerminkan makna ini, banyak bahasa menerjemahkan *Politeia* sebagai *Negara* (bahasa Inggris: *The State*), termasuk bahasa Belanda (*De staat*) dan bahasa Jerman (*Der Staat*). Konsep *politeia* dalam bahas Yunani kuno dianggap sebagai suatu cara hidup.

Republik adalah bentuk pemerintahan yang berkedaulatan rakyat dan dikepalai oleh seorang presiden.

Tirani adalah kekuasaan yang digunakan sewenang-wenang.

Teokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana prinsip-prinsip Ketuhanan memegang peran utama.

Index

A
abolisi 131
B
bargaining power 113
E
ego sektoral 121
N
Negara Korporatis 125
Negara Marxis 125
Negara Pluralis 125
Nomokrasi 107
P
piagam Madinah 109
R
ratio decidendi 132
rechtside 107
resultante 134, 135
S
Sea Lanes of Communication 113
T
Trias Politika 137
U
universalitas 20, 72
V
volonte generale 49, 114
voting 49, 115
Z
Zoonpoliticon 12

Daftar Pustaka

Ali, Achmad. 2001. *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*. Jakarta: Penerbit Ghalia.

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. diterbitkan oleh Sekertaris Jendral dan Kepaniteraan mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Budihardjo, Miriam. 1977. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia.

Emiritus Jhon Gillisen dan Emiritus Frits Gorle. 2005. *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*. Jakarta: Refika Aditama.

Erwin, Muhammad. 2013. *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*. Jakarta: Cetakan Ke 3. Rajawali.

Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat).* Bandung: Refika Aditama.

Haryono DKK, S. 2000. *Buku Pegangan Mata Kuliah "Ilmu Negara"*. Surakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. Universitas Sebelas Maret.

Jazim Hamidi dan Malik. 2009. Hukum Perbandingan Konstitusi. Prestasi Pustaka Publiser

Kusuma, Mahmud. 2009. *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama LSHP

Mahfud MD, Moh. 2010. *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih. 1994. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

Mukthie Fadjar, Abdul. 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.

Pointer, J.A. diterjemahkan oleh Arief Sidharta. 2008. *Penemuan Hukum (Judul Asli Rechtvinding)*. Bandung: Jendela Mas Pusaka-Anggota Ikapi

Rahardjo, Sadjipto. 1980. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa.

---------. 1982. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.

Said, Muhtar. 2013. Politik Hukum Tan Malaka. Semarang: Thafa Media.

SCHMID, J.J. Von. 1979. *Pemikiran Tentang Negara Dan Hukum Abad Kesembilanbelas (judul asli het denken over staat en recht in de negentiende eeuw)*. Jakarta: Pembangunan dan Erlangga Kramat.

Semma, Mansyur. 2008. *Negara dan Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor.

Soehino. 1996. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.

Syafiie, Inu Kencana. 1994. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Syahuri, Taufiqurrahman. 2004. *Hukum Konstitusi Proses Dan Prosedur Perubahan UUD Di Indonesia 1945 Serta Perbandingan Dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Thaib, Dahlan DKK. 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Wolff, Jonathan. 2013. *Pengantar Filsafat Politik.* Bandung: Nusa Media.

Riwayat Hidup Penulis

MUHAMMAD JUNAIDI

Terlahir di Pati 6 September 1985. adalah dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Semarang (USM) dengan bidang keilmuan Hukum Tata Negara. Selain itu juga sebagai dosen terbang di beberapa Universitas di Jawa Tengah. Latar belakang Pendidikan Strata Satu (S1) Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Kudus Program Studi Syariah Ahwal Assyahsiyah dengan gelar Sarjana Hukum Islam, Strata Dua (S2) di Universitas Muria Kudus (UMK) Program Studi Ilmu Hukum, Sedangkan S3 (Strata Tiga) pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISULLA) Semarang Program Studi Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Tata Negara.

Buku ilmu negara yang saat ini anda pegang merupakan salah satu buku yang telah penulis selesaikan selain buku-buku lainnya yang siap diterbitkan diantaranya Hukum Tata Negara, Hukum Konstitusi, Teori Perancangan Hukum dan Metodologi Penelitian Hukum. Selain aktivitas sebagai Dosen, penulis juga aktif mengikuti kegiatan ilmiah baik sebagai pemakalah, maupun narasumber. Diantaranya sebagai narasumber seminar dan dialog publik dengan tema "*Menumbuhkan Kesadaran Masyarakat sebagai Pelopor Stabilitas dan Keamanan Menuju Sukses Pemilu 2014 sebagai Sukses Demokrasi Rakyat*", diselenggarakan oleh Direktorat Jendral Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Jakarta.

Beberapa tulisan di media massa yang telah terpublikasi diantaranya adalah "pilkada tanpa konstitusi" diterbitkan dalam wacana Nasional Suara Merdeka 9 November 2015.